

**TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PATOLOJİK BİR
OLGU OLARAK KIRTASIYECİLİK VE
KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK
ÇALIŞMALAR**

(Yüksek Lisans Tezi)

Nurettin BİLMEZ

Kütahya-2014

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PATOLOJİK BİR OLGU
OLARAK KIRTASIYECİLİK VE KIRTASIYECİLİĞİ
AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR**

Danışman:
Yrd. Doç. Dr. Aykut ACAR

Hazırlayan:
Nurettin BİLMEZ

Kütahya – 2014

Kabul ve Onay

Nurettin Bilmez'in hazırladığı “**Türk Kamu Bürokrasisinde Patolojik Bir Olgu Olarak Kırtasiyecilik ve Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar**” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Red
Yrd. Doç. Dr. Aykut ACAR (Danışman)		
Doç. Dr. Özgür ÖNDER		
Yrd. Doç. Dr. Eray ACAR		

Doç. Dr. Soner AKKOÇ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “**Türk Kamu Bürokrasisinde Patolojik Bir Olgu Olarak Kırtasiyecilik ve Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar**” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2014

Nurettin BİLMEZ

Özgeçmiş

Nurettin Bilmez, 15.01.1989 tarihinde Sivas'ın Zara ilçesinde dünyaya geldi. Eğitiminin ortaöğretime kadar olan kısmını Zara'da tamamladıktan sonra liseyi 2007 yılında Kocaeli Gebze'de bitirdi. 2008 yılında Kütahya Dumlupınar Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne yerleşti ve 2012'de bu bölümden mezun oldu. Aynı yıl içinde Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisan öğrenimi yapmaya hak kazandı.

Halen öğrenim hayatına devam eden Bilmez, tez hazırlama dönemi içerisinde. Bu kapsamda, "Türk Kamu Bürokrasisinde Patolojik Bir Olgu Olarak Kırtasiyecilik ve Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar" başlıklı konuyu incelemektedir.

ÖZET

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE PATOLOJİK BİR OLGU OLARAK KIRTASIYECİLİK VE KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

BİLMEZ, Nurettin

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Aykut ACAR

Temmuz, 2014, 200 Sayfa

İnsan hayatının olmazsa olmazı haline gelen bürokrasinin, insanları uğraştıran, gereksiz yere bekleten, zaman, kaynak ve emek kaybına yol açan duygusal ve kötüleyici yönünü ifade etmek amacıyla kırtasiyecilik kavramı kullanılmaktadır. Yapılan incelemeler sonucunda zaman içinde kırtasiyeciliğin diğer bürokratik sorunlarla birleşerek, Türk kamu bürokrasisinin önemli sorunlarından birisi haline geldiği anlaşılmıştır. Böylece, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği azaltılmaya yönelik çok sayıda çalışmanın yapıldığı tespit edilmiştir.

Çalışmanın amacı, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmaları kapsamlı bir şekilde inceleyip ortaya koymak ve bu çalışmaların kırtasiyeciliği azaltma konusunda ne ölçüde başarı sağladığını değerlendirmektir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde bürokrasinin değişik anlamları, tarihçesi, bürokrasiye yönelik farklı yaklaşımlar üzerinde durulmuş ve Türk kamu bürokrasisinin Cumhuriyet döneminden sonraki tarihsel gelişimi ele alınmıştır. İkinci bölümde kırtasiyecilik kavramının farklı yönleri, sonuçları açıklanmaya çalışılmış olup, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği artıran etkenlere değinilmiştir. Son bölümde Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmalar belirtilmiş ve bu çalışmalar hakkında bir değerlendirmeye gidilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Türk Kamu Bürokrasisi, Kırtasiyecilik.

ABSTRACT**A STUDY THAT ORIENTED AS A PATHOLOGICAL FACT RED TAPE AND
TO REDUCE RED TAPE IN THE TURKISH PUBLIC BUREAUCRACY****BİLMEZ, Nurettin****M.A. Thesis, Department of Business Administration****Supervisor: Asst. Prof. Aykut ACAR****July, 2014, 200 Pages**

Bureaucracy is an indispensable thing for human life, red tape term is using for striving to people, waiting for nothing, and consuming time, resources, labor in an emotional and abusive way. As a conclusion from some examinations, to combine with red tapes other bureaucracy matters, it is understood that the most important matter in the Turkish public bureaucracy. Thus, it is confirm that lots of working have been done for reducing red tape in the Turkish public bureaucracy.

The aim of this study is to serve all the studies that related to reduce red tape in the Turkish public bureaucracy and to evaluate how this study to get achievement in the reducing red tape process.

This study have three parts. In the first part, it is insisted on the different meanings of bureaucracy, history and different approach, and to deal with the historical improvement of Turkish public bureaucracy after republic period. In the second part, the different aspects and results of red tape are clarified and, mentioned factors of enhancer bureaucracy. In the last part, some studies are indicated for reducing red tape in the Turkish public bureaucracy and, made a remark on these studies.

Keywords: Bureaucracy, In The Turkish Public Bureaucracy, Red Tape.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	<u>Sayfa</u> V
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER	VII
KISALTMALAR	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİYLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. BÜROKRASİ	5
1.1.1. Bürokrasi Kavramı.....	5
1.1.1.1. Kamu Yönetimi Anlamında Bürokrasi.....	6
1.1.1.2. Rasyonel Örgütlenme Anlamında Bürokrasi.....	7
1.1.1.3. “Memurlar Tarafından Yönetim” Anlamında Bürokrasi	8
1.1.1.4. “Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum” Anlamında Bürokrasi.....	9
1.1.1.5. “Verimsizlik ve Kötü Yönetim” Anlamında Bürokrasi	9
1.1.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi.....	10
1.1.3. Bürokrasi Kuramları	14
1.1.3.1. Hegel’in Bürokrasi Yaklaşımı	14
1.1.3.2. Marksist Düşünce ve Bürokrasi Yaklaşımı	15
1.1.3.2.1. Karl Marks’ın Bürokrasi Yaklaşımı	15
1.1.3.2.2. Lenin ve Bürokrasi Yaklaşımı	18
1.1.3.2.2. Trotsky ve Bürokrasi Yaklaşımı	19
1.1.3.3. Liberal Düşüncenin Bürokrasi Yaklaşımı	19

1.1.3.4. Elitist Bürokrasi Yaklaşımları	22
1.1.3.4.1. A. Robert Michels ve “Oligarşinin Tunç Kanunu”	22
1.1.3.4.2. Gaetano Mosca ve “Yönetici Sınıf Teorisi”	24
1.1.3.4.3. Bruno Rizzi ve “Dünyanın Bürokratikleşmesi”	24
1.1.3.4.4. James Burnham ve “Yönetimsel Devrim”	25
1.1.3.5. Kamu Tercihi Teorisi ve Bürokrasi Yaklaşımı	26
1.1.3.6. Max Weber’in Bürokrasi Yaklaşımı	28
1.1.3.6.1. Max Weber’in Otorite Tipleri	29
1.1.3.6.1.1. Geleneksel Otorite	29
1.1.3.6.1.2. Karizmatik Otorite	30
1.1.3.6.1.3. Yasal-Rasyonel Otorite	31
1.1.3.6.2. Max Weber’in İdeal Tip Bürokrasi Modeli	32
1.1.3.6.2.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı	33
1.1.3.6.2.2. Hiyerarşi	33
1.1.3.6.2.3. İşbölümü ve Uzmanlaşma	34
1.1.3.6.2.4. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması	34
1.1.3.6.2.5. Gayrişahsîlik	35
1.1.3.6.2.6. Kariyer Yapısı	35
1.1.3.6.2.7. Kamu ve Özel Yaşamın Ayrışması	36
1.1.3.6.2.8. Kurallar Sistemi	36
1.1.3.7. Bürokrasiye Eleştirel Yaklaşımlar	36
1.1.3.7.1. Parkinson Kanunu	37
1.1.3.7.2. Peter Prensibi	38
1.1.3.7.3. Victor A. Thompson ve Büropatoloji	39
1.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ	40
1.2.1. Türk Kamu Bürokrasisinin Tarihsel Gelişimi	40

1.2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi	40
1.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi	43
1.2.1.2.1. Tek Parti Döneminde (1923-1946) Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokrasinin Altın Yılları	44
1.2.1.2.2. 1950-1960 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokratik Egemenliğin Sonu	46
1.2.1.2.3. 1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokraside Özerkleşme.....	48
1.2.1.2.4. 1980 Sonrası Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokratik Dönüşüm ve Yeniden Yapılanma	50

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN PATOLOJİK OLGUSU: KIRTASIYECİLİK

2.1. BÜROKRASİ VE KIRTASIYECİLİK.....	57
2.1.1. Kırtasiyecilik Kavramı.....	59
2.1.1.1. Kırtasiyecilik Kavramının Ortaya Çıkışı.....	59
2.1.1.2. Kırtasiyecilik Kavramının Doğası.....	61
2.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN KIRTASIYECİLİĞE YOL AÇAN ÖZELLİKLERİ	66
2.2.1. Yönetimde Merkeziyetçilik	67
2.2.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma	70
2.2.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılıktan Açıklığa Geçiş.....	72
2.2.4. Bürokraside Siyasallaşma	74
2.2.5. Yönetimde Tutuculuk	76
2.2.6. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma	77
2.2.7. Kayırmacılık	79
2.2.8. Aracılar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi	80

2.2.9. Araç-Gereç Yetersizliği	81
2.2.10. Kamu Bürokrasisinde Görev-Yetki Dağılımındaki Dengesizlikler ve Koordinasyon Sorunu	81
2.2.11. İşbölümü ve Uzmanlaşma.....	83
2.2.12. Prosedürler ve Formlar	84
2.2.13. Büro Yapıları ve Yerleşme Durumu	85
2.2.14. Memurlardan Kaynaklanan Sorunlar.....	86
2.3. KIRTASIYECİLİĞİN TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDEKİ YERİ VE SONUÇLARI.....	90
2.3.1. Türk Kamu Bürokrasisinde Kırtasiyeciliğin Gelişimi ve Yeri	90
2.3.2. Kırtasiyeciliğin Farklı Sonuçları.....	92

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMA ÇALIŞMALARI VE DEĞERLENDİRMESİ

3.1. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMA ÇALIŞMALARININ GENEL DURUMU	97
3.1.1. Kurumsal-Yapısal Düzeyde Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar	97
3.1.1.1. 1923'den Planlı Döneme Kadar Yapılan Çalışmalar	98
3.1.1.1.1. Dorr Raporu	99
3.1.1.1.2. Neumark Raporu	100
3.1.1.1.3. Barker Raporu	101
3.1.1.1.4. Martin-Cush Raporu	102
3.1.1.1.5. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kuruluşu ile Organizasyon ve Metot (O ve M) Çalışmaları	102
3.1.1.2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar	103
3.1.1.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	104

3.1.1.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	105
3.1.1.2.3. Kalkınma Planları.....	107
3.1.1.2.4. Kırtasiyecilikle Savaş Programı	111
3.1.1.2.5. İdari Danışma Merkezi (İDM)	114
3.1.1.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	116
3.1.1.2.7. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Raporu	116
3.1.1.2.8. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	119
3.1.1.2.9. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi ve Acil Eylem Planı.....	122
3.1.1.2.10. E-devlet Uygulamaları	124
3.1.1.2.11. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.....	130
3.1.2. Hukuksal Düzeyde Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar	134
3.1.2.1. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	134
3.1.2.2. Resmi Yazışma Kurallarının Belirlenmesi	136
3.1.2.3. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik	138
3.1.2.4. Genel İdari Usul Kanun Tasarısı	140
3.2.1.5. Diğer Hukuki Düzenlemeler	142
3.1.3. AB’nin ve Diğer Uluslararası Örgütlerin Kırtasiyeciliği Azaltma Çalışmalarına Etkileri	143
3.2. KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALARIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ.....	151
SONUÇ.....	158
KAYNAKÇA	164
DİZİN	185

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Adalet Partisi
ARBİS	Araştırmacı Bilgi Sistemi
BTYK	Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	Çeviren
Der.	Derleyen
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DP	Demokrat Parti
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	Editör
EFT	Elektronik Fon Transferi Sistemi
GİMOP	Gümrük İdaresi Modernizasyon Projesi
IMF	Uluslararası Para Fonu
İDM	İdari Danışma Merkezi
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
M.S.	Milattan Sonra
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS	Merkezi Nüfus İdare Sistemi
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
O ve M	Organizasyon ve Metot
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TDK	Türk Dil Kurumu
TL	Türk Lirası
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TUENA	Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı Raporu
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi
vd.	Ve Diğerleri
VEDOP	Vergi Daireleri Otomasyon Sistemi

TEZ METNİ

GİRİŞ

Bürokrasi, bilimsel anlamda Weber'in ortaya koyduğu hiyerarşik yapı, yazılı belgelere dayanma, işbölümü ve uzmanlaşma, gayrişahsîlik, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, kamu ve özel yaşamın ayrışması, kariyer yapısı ve kurallar sistemi gibi ilkeler etrafında şekillenmekte ve teorik açıdan bu ilkelere uygun şekilde işlediği sürece en verimli ve en etkili örgüt modeli olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla bürokrasiye önemli bir değerin atfedildiği görülmektedir. Buna göre bürokrasi, devletin akla uygun hukuk kurallarını uygulayan bir yapı olmasının yanında aklın ürünüdür ve akla uygun şekilde idealize edilmiştir.

Bürokrasi kavramına zamanla değişik anlamların yüklendiği görülmektedir. Bürokrasinin bu değişik anlamlarından birisi olan kırtasiyecilik, halk arasında yanlış bir şekilde bürokrasinin tam karşılığı olarak kullanılırken, bilimsel açıdan bürokrasinin sadece olumsuz, kötileyici yönünü karşılayan bir kavram olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan kırtasiyeciliği bürokrasinin yegâne karşılığı olarak ele almak, bürokrasinin rasyonel bir örgüt modeli olduğunu ve insan hayatının vazgeçilmez ve yararlı bir parçası haline geldiğini göz ardı etmek demektir. Çalışma boyunca kırtasiyecilik kavramı, bu ölçütlere bağlı kalınarak ele alınıp incelenmiştir.

Çalışmada kullanılan kamu bürokrasisi kavramıyla, kamu hizmeti sunmak amacıyla kurulan devletin örgütsel yapısı kastedilmiştir. Öte yandan, yargı ve askeri bürokrasi çalışma kapsamı dışında tutulmuş ve çalışma Cumhuriyet döneminden günümüze kadar olan süreçle sınırlandırılmıştır.

Kırtasiyecilikle ilgili yapılan literatür taraması sonucunda, bu konuda çalışma yapan hemen hemen bütün araştırmacıların farklı tanımlar geliştirdikleri görülmektedir. Bu tespitten yola çıkarak, kırtasiyeciliğin gerek vatandaşlar gerekse de yönetim tarafından yeterince anlaşılmadığı ileri sürülebilir. Kavramsal açıdan kırtasiyeciliğin çok sayıda ve birbirinden farklı tanımının bulunması, kavramla ilgili genel kabul görmüş bir tanımlamada bulunmayı oldukça güçleştirmiştir. Bu açıdan, kırtasiyecilikle ilgili farklı tanımların ortak yönleri üzerinden hareket edilerek genel bir tanıma ulaşılmaya çalışılmıştır. Böylece genel anlamda patolojik bir olgu haline gelen ve bürokratik işleyişin istenmeyen sonucu olan kırtasiyeciliği, vatandaşları gereksiz yere

uğraştıran formların, belgelerin, idari formalitelerin fazlalığı, şekil düşkünlüğü ve kurallara aşırı bağlılık şeklinde tanımlamak mümkündür. Dolayısıyla kırtasiyecilik, hem bürokratik örgütler açısından hem de bu örgütlerle temas halinde olan bireyler açısından olumsuz sonuçların doğmasına yol açmaktadır. Kırtasiyecilik, hemen herkes açısından olumsuz anlamlar çağrıştıran bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan bürokratik örgütlerin belirli kurallarla işlemesinin neredeyse bir zorunluluk olması, yazılı belgelere dayalı olarak işlemlerin yürütülmesi ve örgüt içi düzenin sağlanması açısından birtakım uygulamaların gerekliliği kimi zaman kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Bu açıdan kırtasiyeciliğin tamamen yok edilmesi ne mümkündür ne de doğrudur, bunun yerine azaltılıp kontrol altına alınması ve sürdürülebilir bir seviyede tutulması gerekir. Çalışma boyunca kırtasiyecilikle ilgili olarak bu saptama göz önünde bulundurularak hareket edilmiştir.

Kırtasiyecilik sadece kamu bürokrasisi alanında değil, özel sektördeki örgütlerde de görülebilecek kadar yaygındır. Ayrıca, kırtasiyeciliği herhangi bir ülkeyle, siyasal sistemle sınırlandırmak da mümkün değildir. Kırtasiyecilik, hemen her yerde ve her örgütte görülebilen evrensel nitelikte bir sorun olarak ifade edilebilir.

Kırtasiyecilik yukarıda ifade edilen patolojik boyutuyla, Türk kamu bürokrasisinin ilk zamanlarından beri var olan ve hükmünü sürdürmeye devam eden önemli bir sorundur. Bu açıdan Cumhuriyet döneminin ardından kamu bürokrasisi alanında hazırlanan idari reform çalışmalarında yer almaya başlamış ve çözümü için birtakım önerilerde bulunulmuştur. Bunun dışında kırtasiyeciliğin kimi zaman başlı başına çeşitli çalışmalara konu edildiği de görülmüştür. Çalışmanın amacı, kırtasiyeciliği tüm yönleriyle irdelemek, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmaları ayrıntılı bir şekilde ortaya koymak ve bu çalışmaların ne ölçüde başarı sağladıklarını değerlendirip kırtasiyeciliğin azaltılıp azaltılmadığını açıklığa kavuşturmadır.

Yapılan araştırma ve incelemeler sonucunda kırtasiyeciliği kapsamlı bir şekilde ele alan, sorunun çözümüne odaklanan az sayıda çalışmanın bulunduğu tespit edilmiştir. Özellikle, Türkiye’de kamu bürokrasisi alanındaki başka sorunlarla birleştiğinde önemli bir sorun haline gelebilen kırtasiyeciliğin, genellikle arka planda bırakıldığı saptanmıştır.

Yapılan literatür taraması sonucunda giderek güncelliğini kaybeden bir konu haline gelen kırtasiyeciliğin, kamu bürokrasisi alanında canlılığını koruduğu ve birçok sorunun ardında yatan büyük bir etken olarak hükmünü sürdürdüğü tespit edilmiştir. Bu açıdan, literatürde kırtasiyeciliği Türk kamu bürokrasisinde yaşanan gelişmelerle birlikte ele alan kapsamlı bir çalışmanın bulunmayışı, bizi bu alanda çalışma yapmaya sevk eden başlıca etken olmuştur. Buna ek olarak, son yıllarda kırtasiyeciliği azaltma yönünde yaşanan gelişmelerin hemen hemen hiçbir bilimsel çalışmaya konu edilmeyişi çalışmamızın bu alandaki önemini artırmıştır.

Çalışma ana hatları açısından üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bürokrasi kavramı üzerinde durulmuş ve tarihi gelişimi hakkında bilgi verilmiştir. Ayrıca, bürokrasi alanında görülen farklı yaklaşımlar ortaya konulmuş ve Weber'in bürokrasi modeline ilişkin kapsamlı açıklamalarda bulunulmuştur. Öte yandan, Türk kamu bürokrasisinin tarihsel gelişimi Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren ele alınmış ve Cumhuriyet döneminde bürokrasinin konumuyla ilgili bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde, Türk kamu bürokrasisinin patolojik olgusu haline gelen kırtasiyecilik kavramı üzerinde durulmuştur. Kırtasiyecilik kavramı ile bürokrasi arasındaki ilişkiye netlik kazandırıldıktan sonra, kavramın ortaya çıkışından ve doğasından bahsedilmiştir. Ayrıca, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği artıran diğer bürokratik sorunlar saptanmış ve kırtasiyeciliği ne yönde etkileri tespit edilmek istenmiştir. Kırtasiyeciliğin yarattığı sonuçlar ve Türk kamu bürokrasisindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır.

Son bölümde, Türk kamu bürokrasisinde tarihsel süreç içinde yaşanan kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına kapsamlı bir şekilde değinilmiştir. Genellikle idari reformlar üzerinden hareket edilmiş olmasına rağmen diğer çalışmalara da yer verilmiştir. Ayrıca, uluslararası örgütlerin bu süreçteki etkileri mercek altına alınmış ve kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları hakkında genel bir değerlendirmeye gidilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİYLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. BÜROKRASİ

Bürokrasi, insan hayatının önemli kısmını oluşturmaktadır. Vatandaş ya da müşteri olsun hemen herkes bürokrasinin ürettiği mal ve hizmetlerden yararlanmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal nitelikli baskılar devletin görev alanının genişlemesine ve yapısal açıdan büyümesine yol açmıştır. Kısaca, günümüzde devletin yerine getirmeye çalıştığı hizmetlerin büyük kısmı bürokrasi denilen örgüt tarafından yerine getirilmektedir (Eryılmaz, 2009: 213). Bürokrasi, bugün bütün dillere geçen ve aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi gibi bir sınıfı ve onun zihniyetini anlatan bir kavram haline gelmiştir (Kabaklı, 2002: 9). İnsan hayatının olmazsa olmazı haline gelen bürokrasinin, literatürde kavramsal açıdan birçok anlama karşılık gelecek şekilde kullanıldığı görülmektedir.

1.1.1. Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi kavramını açıklamaya çalışan çok sayıda tanım bulmak mümkündür. Örneğin, yönetim biliminde bürokrasi, atanmış memurların yönetimi anlamına gelirken sosyolojide; bütün toplumsal kurumlarda bulunabilecek bir yönetim şekli anlamında kullanılmaktadır (Çelik ve Aksan, 2011: 191). Buradan anlaşılabileceği üzere farklı bilim dalları tarafından yapılan farklı bürokrasi tanımları bulunmaktadır.

Bürokrasi kavramının ilk kez Fransa'da ortaya çıktığı ve Vincent de Gournay (1712-1759) adında Fransız bir fizyokrat iktisatçı tarafından 1745 tarihinde kullanıldığı yönünde görüş birliği hâkimdir (Abadan, 1959: 7). Bu görüşe göre bürokrasi sözcüğünün, masaları örtmek için kullanılan koyu renkli kalın kumaşlar anlamına gelen Latince kökenli “burra (burrus)” ile Yunanca'da egemenlik ya da yönetim anlamına gelen “kratos (kratia)” sözcüklerinin (Heper, 1983: 290) bir araya getirilmesinden türetildiği söylenmektedir. Bu iki sözcüğün bir araya gelmesinden oluşan bürokrasi kavramı, “masaların ya da büroların yönetimi” anlamına gelmektedir. Bu kavramın dile getirilmeye başlandığı dönemlerde memurların, hizmet aracı olarak kullandıkları masaların üzeri koyu renkte bir kumaşla kaplanmaktaydı. Aslında bürokrasi ile anlatılmak istenen, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenlikleridir. Memurların artan bu gücü, onların kullandıkları bir masayla ya da mekânla [büro] (Abadan, 1959: 8) dile getirilmeye çalışılmıştır.

En basit anlamıyla bürokrasi Bürokratların Yönetimi olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanında bürokrasi alanında yaptığı önemli çalışmalarla ismini duyuran Max Weber, bürokrasinin, geniş bir alana yayılan toplumsal hareketlerin, rasyonel ve tarafsız ilkelere uygun olarak düzenlenmesi şeklinde tanımlanabileceğini ifade etmiştir (Tortop vd, 2007: 343). Bu tanıma yakın sayılabilecek başka bir tanıma göre bürokrasi, amaçların açık bir şekilde önceden belirlendiği, görev ve kuralların tanımlandığı, eylem ve işlemlerin yazılilik esasına dayalı şekilde kurallara bağlandığı, hiyerarşik ve katı disiplini esas alan yönetim yapısıdır (Yılmaz vd., 2013: 266). Bürokrasi, işbölümüne, uzmanlaşmaya, hiyerarşiye dayalı, her şeyin kurallara bağlandığı, örgüt çalışanlarının yeterlilik ilkesi gözetilerek işe alındığı ve yükselmelerine imkân tanıyan büyük yapıli örgüttür. Günlük dilde bürokrasinin, merkezi ya da yerel düzeyde kurulmuş bulunan kamu yönetimi birimleri ile eşanlamli kullanıldığı görülmektedir (Ergun, 2004: 481).

Bilinen en güçlü yönetim kuramı olan bürokrasi, ataerkil çağda doğmuş ve gelişmiştir. Ancak bugünkü anlamda bürokratik örgütün gelişimi ulus devletin gelişmesi ile birlikte olmuştur (Gökçe ve Şahin, 2002: 3). Bürokrasinin tarihsel açıdan güçlü bir geçmişinin olması bürokrasinin anlam zenginliğini artırmıştır. Eryılmaz (2002: 7), bürokrasiyi taşıdığı farklı anlamlar açısından; rasyonel örgüt, kamu yönetimi, memurlar tarafından yönetim, büyük yapıli örgütler ve modern toplum, verimsiz ve kötü yönetim olmak üzere beş kümede toplayarak incelemiştir.

1.1.1.1. Kamu Yönetimi Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi denildiğinde kamu yönetimi, kamu yönetimi deldiğinde ağırlıklı olarak devletin yürütme kanadını kullanan örgütsel yapısı ve işleyişi anlaşıldığından dolayı bürokrasi ve kamu yönetimi çoğu zaman aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasi, kamu örgütü ve bu örgütte çalışan memurların tamamına verilen isim (Abadan, 1959: 9-10) olarak kullanılmasının yanında, bu örgüt tarafından yürütülen tüm eylem ve işlemleri de içine almaktadır. Bu noktada bürokrasi, özel sektör kuruluşlarından ziyade, kamu sektöründeki örgütleri ve onların yönetimini ifade etmek (Eryılmaz, 2013: 76-77) amacıyla kullanılmaktadır.

Kamu yönetimi anlamında kullanılan bürokrasi, daha çok temsil yönünden güçlü olan siyasal organlar tarafından üretilen kamu politikalarının hayata geçirilmesi

süreçlerini içine almaktadır. Genel çerçevede kamu yönetiminin üç anlamda kullanıldığı söylenebilir. İlk olarak; kamu yönetimi devlette ya da devlete bağlı kuruluşlarda çalışan kişilerin ve örgütlerin davranışlarıyla ilgili bir alandır. İkinci olarak; devletin politikalarını gerçekleştirmek için bir araya getirilmiş insan gücü ve araç-gereç ile bunların yönetimidir. Son olarak; kamu politikalarının oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik bakımdan katkıda bulunan ve bu politikaları gerçekleştirmeye çalışan örgüt (Tortop vd., 2007: 315) bütünü anlamına gelmektedir. Bu tanımlar doğrultusunda kamu yönetimi, işlevsel ve yapısal olmak üzere iki yönü olan bir olgudur. Kamu politikalarını uygulamaya çalışmasıyla işlevsel yönünü, devletin örgütsel görünümünü ifade etmesiyle yapısal (Kurdoğlu, 2008: 49) yönünü ortaya koymaktadır.

Kamu yönetimi dar anlamda; yürütme alanındaki kuruluş ve faaliyetlerin toplamından meydana gelirken, geniş anlamda, yürütme dışında yasama ve yargı alanlarındaki kuruluş ve faaliyetleri de içine almaktadır. Alanı içinde hukuk kurallarına dayanması, bütçe özerkliğine, işlevselliğin hayata geçmesi için gerek duyulan teknik bilgi ve deneyime ve kolluk gücüne sahip olması sebebiyle süreklilik gösteren bir yapıya bürünmektedir (Şat, 2009: 97). Sonuçta, kamu yönetimi olarak anlatılan örgütsel yapıya ve onun işleyiş sürecine bu anlam kapsamında bürokrasi denilmektedir.

1.1.1.2. Rasyonel Örgütlenme Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi, kamu yönetiminin işleyişinden ve örgüt yapısından ibaret bir kavram değildir. Bunun dışında bürokrasinin rasyonel bir örgütlenme ve yönetim şekli olduğu yönünde bir başka anlamı daha bulunmaktadır. Rasyonel örgütlenme şeklinde bürokrasi, kamu yönetiminde, özel sektör alanında; fabrika, banka ve firma yönetimlerinde, parti ve dernek gibi sosyal kuruluşların yönetiminde, uluslararası örgütlerde karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla bu başlık altında bürokrasiyi, kamu ve özel sektörde belli bir büyüklüğe ulaşmış rasyonel örgütlenme ve yönetim şekli (Dursun, 1992: 134) olarak tanımlamak gerekmektedir. Ancak bu tanımlamadan, kamu yönetimi örgütü ile diğer örgütler arasında hiçbir farkın bulunmadığı sonucuna varılamaz (Gökçe ve Şahin, 2002: 3). Kamu yönetimi diğer örgütlerle arasındaki işlev ve örgütleniş farkını korumaktadır. Bunun dışında rasyonel anlamda bürokrasi tanımlamasında bürokratik örgütün güçlü yanlarına vurgu yapılarak sadece kamu yönetimi için değil, diğer özel sektör ve sivil

toplum kuruluşları gibi yapılanmalar için de en verimli çalışan örgüt olduğu savunulmaktadır.

Bürokrasi kavramı konusunda genellikle, örgütün yapısal özellikleri gözetilerek tanımlamaya gidilmektedir. Bu analizde Weber'in bürokrasi kavramından hareket edilerek, bürokrasinin diğer örgüt yapılarına göre rasyonellik, verimlilik ve etkinlik gibi özelliklerine vurgu yapılmaktadır. Bu örgüt işbölümü, hiyerarşi, yetki ve görev düzeni, yazılı kurallar, gayrişahsîlik ve biçimsellik gibi özellikleriyle ön plana çıkmaktadır (Abadan, 1959: 11-12). Bu anlamda bürokrasi diğer örgütlerden teknik açıdan üstün ve rasyonel bir örgüt şeklidir. Bürokrasi sabit bürolardan ve resmi görevlilerden oluşmasının yanında her bir büronun görev, yetki ve otoritesi yazılı kurallarla belirlenmiştir. Dolayısıyla istikrarlı ve düzenli bir işleyişle verimlilik içinde çalışmaktadır. Personel istihdamında liyakat¹ ilkesi gözetilmekte olup patronaj² ve kayırma gibi uygulamalar rasyonel bürokrasiye aykırı kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2009: 215). Kısacası rasyonel örgüt anlamında bürokrasi Weber'in ortaya koyduğu ilkeler etrafında şekillenmiş ve bu kapsamda diğer örgüt modellerinden üstün tutulmuştur.

1.1.1.3. “Memurlar Tarafından Yönetim” Anlamında Bürokrasi

Memurlar yönetimi anlamında bürokrasi, otoritenin atanma yöntemiyle göreve gelen memurların elinde bulunduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla bürokrasinin bir yönetim şekli olarak ele alınıp aristokrasi, monarşi, demokrasi gibi (Gönüllü, 2009: 7) yönetim şekilleriyle karşılaştırıldığı görülmektedir.

Bürokrasi, seçilmişlerin yönetimine karşılık olarak memurların yönetimi anlamında kullanılmasının yanında, temsili hükümet sisteminin bulunduğu fakat bu sistemin içinde otoritenin, siyasilerde değil de memurlarda olduğu bir yönetim şeklini anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır. Memurların otorite sahibi olduğu ve

¹ Liyakat, sözcük karşılığı olarak, layık olma, uygunluk, yeterlilik gibi anlamlara gelmektedir. Öte yandan kavramsal açıdan liyakat, kamu hizmetlerinde görevlendirilecek personelin görevin gerekli kıldığı eğitim, bilgi, beceri, görgü, kültür gibi nitelikleri taşımasıdır. Liyakat, kişinin kamu personeli olmayı hak etmesi durumudur (Acar, 2012: 32).

² Patronaj, karşılıklı çıkara dayanan, destek ya da hizmet karşılığında hukuki-kurumsal yapıyı zorlayarak yapılan/yapılmaya çalışılan ödüllendirmedir. Kısacası, çıkar sağlama olarak tanımlanabilir (Sunar, 1985: 2077).

vatandaşların yönetime katılma, politika oluşturma ve uygulamadan dışlandığı bu yönetim şeklinin iki unsuru bulunmaktadır (Çevik, 2010: 8). İlki; mevcut otoritenin siyasilerde değil de memurlarda olmasıdır. Diğeri ise; bu memurların seçim yerine atama ile göreve gelmeleridir (Eryılmaz, 2002: 15). Günümüzün temsili hükümet sistemlerinde hâlâ devam eden atanmış-seçilmiş tartışmasında memurların yönetimine vurgu yapılması bir tür bürokratik elitizm olarak da ele alınabilir (Önder ve Demirci, 2012: 438).

1.1.1.4. “Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum” Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi, toplumdaki büyük yapılı örgütlerin hâkimiyetini anlatmak amacıyla da kullanılmaktadır. 19. yüzyılın sonundan itibaren bürokratikleşmenin sadece devletle sınırlı olmadığı; siyasi partilerin, derneklerin, yargı organlarının, özel sektör kuruluşlarının ve hatta kilisenin bile bürokratikleştiği sonucuna varılmıştır. Sanayileşme ile birlikte standartlaşma, uzmanlaşma, merkezileşme, birbirine bağımlılık, yapısal büyüklük ve kentleşme gibi olgular ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerle birlikte hem kamuda hem de özel sektörde güçlü bürokratik örgütlerin doğmaya ve gelişmeye başladığı görülmüştür (Eryılmaz, 2002: 18-19). Kısacası bu süreçle birlikte toplumun bürokratikleştiği söylenebilir. Artık toplum üyeleri bir ya da birden fazla örgütün üyesi olmuştur. Gelişmelerle birlikte hem örgüt sayılarında artış olmuş hem de örgüt yapılarında büyüme yaşanmıştır. Bireyler bürokratik düşüncenin egemenliğine girmiştir. Sonuç olarak modern toplumun bürokratik bir toplum olduğu söylenebilir (Önder ve Demirci, 2012: 438).

1.1.1.5. “Verimsizlik ve Kötü Yönetim” Anlamında Bürokrasi

Bürokrasinin yukarda değinilen anlamları dışında bir de olumsuz ve kötuleyici [pejoratif] anlamı bulunmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasi daha çok halk dilinde kullanılmakla birlikte, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını ifade eden pejoratif bir kavram niteliğindedir. Dolayısıyla bürokrasi verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kurallara ve otoriteye aşırı bağlılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yetki devrinde isteksizlik gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir (Eryılmaz, 2009: 214-215). Diğer taraftan birçok

kaynakta bürokrasinin kötü bir yönetim olduğunu ve olumsuzluk içerdiğini belirtmek amacıyla sadece kırtasiyecilik kavramının kullanıldığı görülmektedir. Fakat kırtasiyecilik, diğer olumsuzluklar gibi bürokrasinin kötü işlemesinden kaynaklanmaktadır. Kırtasiyeciliğin bürokrasi ile eş anlamlı olarak değerlendirilip kullanılmasının sebebi anlaşılamamaktadır. Bürokrasiden doğan olumsuzlukların sebebi; kuramsal anlamda bürokrasinin rasyonel ve verimli işleyeceği düşünülürken, uygulama (Tortop vd., 2007: 333) aşamasında bunun böyle olmadığı gerçeğidir.

Bürokrasideki olumsuzlukların hangi sebeplerden kaynaklandığı tartışma konusu haline gelmiştir. Bürokratik olumsuzluklar bazen memurlardan bazı durumlarda ise kurallardan ve prosedürlerden kaynaklanmaktadır. Kimi zamansa her iki sebebin birlikte bu sonucu ortaya çıkardığı savunulmaktadır (Eryılmaz, 2002: 11). Bu durum her bürokratik örgütte aynı şekilde ortaya çıkmayabilir. Fakat kamu sektöründeki bürokratik olumsuzlukların birçoğunun kökeninde her iki sebebin bulunduğu ileri sürülebilir.

1.1.2. Bürokrasinin Tarihsel Gelişimi

Örgütlenme ve birlikte iş yapma, insanın temel özellikleri arasında yer almaktadır. İnsanların örgütlenme yeteneği, toplumsal-ekonomik ilerlemeye paralel şekilde gelişme göstermiştir. Bu açıdan toplumların gelişmişliği ile örgütlenme düzeyleri arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Aynı zamanda toplumun örgütsel yapısının niteliği ve düzeyi toplumun ana belirleyicileri arasında yer almaktadır (Mutlusu, 2001: 72). Bu bilgiler ışığında denilebilir ki; insanların bir araya gelerek toplum halini alabilmesi bile başlı başına ciddi bir örgütlenme örneği sergilemektedir.

Bürokrasi kavramı ile örgüt arasında her zaman yakın bir ilişki bulunmuştur. Böyle bir ilişkinin varlığına rağmen bürokrasinin tarihi gelişimini ilkel toplumlarla birlikte başlatmak güçtür. İlkel toplumlarda bazı küçük ölçekli örgütlenme şekillerinin varlığına karşın, bu örgütlenmelerin bürokratik özellikleri tam anlamıyla yansıttığı söylenemez. Bu örgütlerde yöneten-yönetilen ayrımı bulunmazken, insanlar başkalarının koyduğu emirlere ve geleneklere göre hareket etmektedirler. İlkel toplumdaki dayanışma ve savunma ilişkileri yönetim örgütünün ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 47). Ancak bu bilgilere rağmen bürokratik otoritenin ve memur sınıfının doğuşu, devletin ortaya çıkış dönemlerine rastlamaktadır

(Eryılmaz, 2009: 236). Kısacası, ilkel toplumların doğuşu ile bürokrasinin ortaya çıkışı arasında tarihsel açıdan bir bağlantının bulunmadığı savunulabilir.

İnsanların birlikte yaşama zorunluluğuna bağlı olarak bireyin aileden başlayıp giderek daha büyük örgütlenmelere katılma süreci hızlanmıştır (Önder, 2013: 52-53). Bu dönemde oluşan örgütlerde, istikrarsızlığın, düzensizliğin ve kargaşanın hâkim olduğu görülmektedir. Dolayısıyla insanlar, kargaşayı önlemek, istikrarsızlığı azaltmak ve kendi örgütsel ilişkilerini bir düzene kavuşturmak için bürokrasiyi icat etmişlerdir. Site devletlerinin ortaya çıkması ile sınırlı ölçüde yönetim ihtiyacının hissedildiği görülmüştür. Savaş yapma, vergileri toplama gibi zorunlulukların neticesinde aracı görevliler kullanılmaya başlanmıştır. Böylece, ilk bürokratik örgütlerin temelleri atılmıştır (Kalağan, 2010a: 18-19). O dönemlerde kurulan şehir devletlerine oranla Yunan site devletlerinde dar ülke esasına dayalı bir yönetim yapısı oluşturulduğundan dolayı bürokratik yönetimin gelişimi yavaş ve sınırlı olmuştur (Önder, 2013: 53). Bürokratik niteliklerden uzak ilkel toplumlarda, toplumsal yapının büyüklüğü, parçalanmışlığı, niteliği gibi etkenlerin yanında ekonomik ve siyasal etkenlerin de örgütlenmeyi önemli derecede etkilediği söylenebilir.

Devletin kuruluşu ile bürokrasinin doğuşu arasında kurulan ilişki, devletin ilk defa nerede, ne zaman, kimler tarafından kurulduğuna dair yaşanan tartışmaların ister istemez bürokrasi konusunda da yaşanmasına sebep olmuştur (Tortop vd., 2007: 345-346). Ancak bugün yaygın görüş, şehirlerin ve şehir devletlerinin ilk defa Mezopotamya’da ortaya çıktığı yönündedir. Sümerler tarafından kurulan şehirlerde, M.Ö. 3000 yıllarında sanatta, mimaride, sosyal örgütlerde ve en önemlisi yönetimde ciddi ölçüde ilerlemelerin kaydedildiği tespit edilmiştir (Aydın, 2012a: 213). Birçok bilim adamı tarafından, bu gelişmelerin temelinde sulama sisteminin yer aldığı belirtilmiştir. Bu gelişmeleri şehir meclislerinin kurulması ve toprak rejiminin oluşturulması takip etmiştir. Vergilerin toplanması, tapınakların ve altyapının kurulması, hizmetlerin bölüşümü ile birlikte yönetimin geliştiği görülmüştür. Zamanla işbölümü, rütbe, görev ve statü farklılığı ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2009: 236). Tüm bunların sonucunda yüz yüze ilişkilerin zayıfladığı ve Weber’in bürokrasi modelinin özelliklerini kısmen de olsa taşıyan bir yönetim örgütünün oluştuğu söylenebilir.

Bürokratik örgütlenme konusunda verilebilecek ilk örneklerden birisi de Eski

Mısır'dır. Özellikle Eski Mısır döneminde tarıma yönelik faaliyetlerin başlaması ve Nil Nehri'nin devlet tarafından sulama amaçlı kullanılması sonucunda bu faaliyetleri yönetecek bir örgüte ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla, kralın emrinde büyük bir memur grubu oluşturulmuştur. Ancak bu memurlar hukuken olmasa da fiilen köle kabul edilmişlerdir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 48). Niteliği her ne olursa olsun Eski Mısır'da yönetim sürecini üstlenmek amacıyla bürokratik bir örgütlenmeye gidildiği bir gerçektir.

İlk devletlerin ve bürokratik örgütlerin ortaya çıkmasında suyun tarım amacıyla kullanılmaya başlanması yanında dinin, ticaretin, nüfus artışının ve savaşların da önemli rol oynadıkları savunulmaktadır. Öte yandan ilk dönemlerin önemli uygarlıklarından olan Çin'de, bürokratik örgütlenmenin gelişmesinde dış tehlikelere karşı korunma ihtiyacının etkili olduğu belirtilmiştir. Çinliler korunma ihtiyaçları doğrultusunda büyük ordular kurmuş ve Çin Seddi gibi savunma hatları oluşturmuşlardır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 49). Böylece bürokratik örgütlenmelerde coğrafi koşulların, ekonomik faaliyetlerin, güvenlik ve savunma ihtiyacının belirgin rol oynadığı ileri sürülebilir.

Eski Mısır ve Çin gibi bürokratik örgütlenmenin görüldüğü bir diğer uygarlık Roma İmparatorluğu olmuştur. Büyük ve uzun ömürlü bir imparatorluk olan Roma, bunu büyük ölçüde askeri teşkilatıyla ve iyi örgütlenmiş bürokrasisiyle başarmıştır. Roma bürokrasisi, M.S. 25 yılında ücretli bir memur teşkilatının kurulması ile oluşmuştur. İmparatorluk aynı zamanda gelişmiş bir hukuk sistemine ve hukuk eğitimi almış memurlara sahip olmuştur. Böylece Roma dini etkilerden uzak durmuş ve rasyonel ilkelere uygun bir devlet niteliği kazanmıştır. Roma aynı zamanda ileri derecede merkezi (Şahin, 1998: 13-14) bir devlettir ve bundan dolayı bürokratik yapıda hiyerarşi, emir komuta zinciri (Tortop vd., 2007: 351), görev ve yetkilerin yasalarla belirlenmesi gibi nitelikler ön plana çıkmıştır. Roma İmparatorluğu'nun bürokrasiye ciddi ölçüde katkıları olmuştur denilebilir.

Roma İmparatorluğu'nun ikiye bölünmesi ve ardından Batı Roma'nın yıkılmasından sonra Avrupa'da feodalite sistemi gelişmeye başlamıştır. Bu dönemde krallıklar zayıflamış ve merkezi yönetimden uzaklaşmıştır. Siyasi birlik parçalanmış ve yerini kargaşa ve korkuya bırakmıştır. Başlangıçta merkezi yönetime bağlı olan feodal beyler zamanla özgürlüklerini kazanmış, aralarında mücadeleye başlamışlardır.

15. yüzyıldan itibaren bu mücadelenin bir an önce noktalanması, merkezi yönetimlerin esas amacı olmuştur (Mises, 2000: 34). Bu ortam içinde bürokrasinin gelişimi yavaşlamıştır. Fakat bu dönemde öne çıkan güç kilise ve kilise bürokrasisi olmuştur (Tahtalıoğlu, 2011: 9-10). 16. yüzyılın başlarından itibaren mutlak monarşiler güçlenme, feodal sistem zayıflama dönemine girmiştir. Mutlak monarşilerle birlikte merkezi otorite yapısal ölçekte büyümüş ve gücünü pekiştirmiştir. Buna paralel olarak memurlar ve yönetici sınıfı da ortaya çıkmıştır. Böylelikle toplum üzerinde bürokrasinin gücü ve otoritesi hissedilir derecede artmıştır (Eryılmaz, 2009: 237). 18. yüzyılla birlikte Avrupa’da yönetimin pratik ve teorik yönüne karşı ilgi uyanmaya başlamıştır. Bu gelişme sürecinde sanayi devrimi, aydınlanma dönemi bilim adamları önemli rol oynamıştır. Ayrıca devletin ekonomik hayata girişimci ve düzenleyici olarak katılması bürokrasinin gelişmesinde etkili olmuştur (Kalağan, 2010a: 20). Çünkü devletin böyle bir girişimde bulunması hizmetleri artırmış, memur sayısını çoğaltmış ve bürokratik yapı büyümüştür. Sonuç olarak; Avrupa’da feodal sistemin başlaması ile yavaşlama evresine giren bürokrasi, merkezi devletlerin güçlenmesinden sonra yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal gelişmelerle tekrar hızlanma sürecine girmiş ve daha çok ilgi uyandırır hale gelmiştir.

Fransız İhtilali ve Napolyon iktidarı, bürokrasinin köklü şekilde yeniden yapılanması sonucunu doğurmuştur. İhtilal sonucunda, kralların keyfi yönetimine ve memurların geniş takdir yetkilerine son verilerek, yönetimin işleyişi ve bürokrasinin sınırları anayasal ilkelerle belirlenmiştir (Mises, 2000: 35). Fransa’da devlet, kralın mülkü olmaktan çıkarılmıştır. Böylece her vatandaş ülkenin yönetimiyle ilişkili hale gelmiş ve vatandaşlık kavramı gelişmiştir (Eryılmaz, 2009: 237). 19. yüzyıldan itibaren Sanayi Devrimi’nin yaşanması ve bilimsel bilginin giderek artması, devletin yapısal ve işlevsel anlamda büyümesini ve gelişmesini sağlamıştır. Buna ek olarak bürokrasinin gelişmesi de hız kazanmıştır. 20. yüzyılın başlarından itibaren sanayi alanında yaşanan gelişmeler de bürokrasiyi derinden etkilemiştir (Gönüllü, 2009: 11). Sonuçta tarihsel süreç içinde bürokrasi doğal ihtiyaçlar sonucunda doğmuş ve gelişmiştir. Devletin gelişmesi ve zamanla geçirmiş olduğu değişimler, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanda yaşananlar, bilimsel ve teknolojik ilerlemeler gibi daha birçok etken bürokrasinin gelişip olgunlaşmasına katkıda bulunmuştur.

1.1.3. Bürokrasi Kuramları

19. yüzyıldan itibaren bürokrasi konusu birçok düşünürün ilgisini uyandırmıştır. Çünkü bürokrasi, özellikle sosyal bilimler alanında çalışma yapan düşünürler açısından, siyasal ve sosyal yaşamda önemli ve etkili bir kurum olarak iktidar ilişkilerinde belirleyici rol üstlenmiştir (Eryılmaz, 2000: 21; Kalağan, 2010a: 22). Böylece bürokrasi konusunda farklı fikirlerin ortaya atılmaya başlandığı ve bürokrasinin bilimsel zeminde ele alınıp tartışıldığı yeni bir sürece girilmiştir.

1.1.3.1. Hegel'in Bürokrasi Yaklaşımı

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), ideal bir devlet ve bürokrasi tanımlaması yapmaya çalışmıştır. Ancak fikirleri yaşadığı dönemin Prusya'sından ciddi derecede etkilenmiştir. Hegel'e göre devletin asli görevi, bireylerin genel yararını korumaktır. Toplumda iki sınıfın bulunduğunu ileri sürerek, birincisini, "mutlak" ya da "evrensel sınıf", ikincisini ise, "ticari sınıf" olarak belirtmiştir. Bürokrasiyi de bu sınıflardan evrensel sınıfın kapsamına almıştır (Heper, 1983: 292).

Hegel, devlet, sivil toplum ve evrensel sınıf kapsamında Hukuk Felsefesi adlı eserinde, modern bürokrasi teorisini ilk defa açıklamıştır. Hegel'e göre bürokrasi, siyasi bir örgüt şekli olarak analiz edilmeli, fakat sosyal çevresinden de koparılmamalıdır. Hegel bürokrasiyi, yürütme gücü olarak ele almış ve ona arabulucu rolü yüklemiştir (Önder, 2013: 43). Bu noktada sivil topluma vurgu yapan Hegel, onu, bireysel çıkarların hâkim olduğu ve bu çıkarların çatışma içinde bulunduğu [özel] bir alan olarak belirtmiştir. Devleti ise; bireysel çıkarlarla birlikte [ve ondan daha fazla] genel yararın gözetildiği en üst alan olarak karşımıza çıkarmıştır. Bu aşamada bürokrasi, Hegel'e göre; bireysel çıkarlardan genel yararlar geçmeyi sağlamaktadır (Soyocak, 2009: 219-220). Diğer bir ifadeyle bürokrasi; sivil toplum ile devlet arasında bir köprü (ara kademe) işlevi görmektedir.

Hegel'in kuramsal yaklaşımı içinde sivil toplum alanı, ihtiyaçları, piyasa ekonomisini, toplumsal sınıfları, hukuku ve yönetimi kapsamaktadır. Bu alan aileden ve devletten farklı olarak, siyasal nitelikte olmaktan uzak, bireysel çıkara dayanan ilişkilerle şekillenen bir görünüm sergilemektedir (Yetiş, 2003: 37). Hegel'e göre sivil

toplum, bireysel çıkar çatışmalarının merkezinde bulunan özel bir “bencillik” alanıdır. Devlet, bireylerin çıkarlarını kontrol eden, uzlaştıran dışsal bir örgüt olmakla birlikte sorgulanamaz ve kaçınılmaz bir aşama olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2002: 22). Bir başka anlatımla devlet, sivil toplumdaki bireysel çıkarları yönetebilme kabiliyetine sahip yararlı bir zorunluluktur.

Hegel’e göre devlet, bir araç değil, başlı başına bir amaçtır. Bu devlet algılaması içinde bürokrasi, bireysel çıkarlara ve genel yarara hâkim bir pozisyonda bulunmaktadır. Bu noktada bürokrasinin ana işlevi, sivil toplumun sağlayamadığı genel yararı sağlayıp korumaktır. Hegel’e göre bürokrasi, dıştan dayatılmış bir örgüt olamamakla birlikte düzenleyici bir rol üstlenmektedir. Bürokrasinin görevi, yasal normları gözetmektir (Kalağan, 2010a: 23). Hegel, her toplumda birilerinin genel yararı koruması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu yönüyle Adam Smith’in “özel çıkarların çatışması mecburi olarak genel yararın gözetilmesine yol açar” görüşünün aksini iddia etmektedir (Heper, 1983: 292). Kısacası Hegel, devleti güçlü bir konuma taşıyıp, bürokrasiye bireysel çıkar çatışmalarını önleme ve genel yararın bekçiliğini yapma görevlerini yüklemiştir.

Hegel, rasyonel, gayrişahsî, yasal ve somut koşullar arasında arabulucu niteliği taşıyan bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklemiştir. Ancak bürokrasinin bu sınırlarını aşıp topluma kendi değerlerini dayatmaya çalışmasını ya da diğer anlamda bürokratik zorbalığı hiçbir zaman kabul etmemiştir (Heper, 1983: 292). Hegel’in devlet, sivil toplum ve evrensel sınıf üçlemesi çerçevesinde bürokrasiye, sınırlı ama sınırları dâhilinde güçlü bir rol yüklenmiştir.

1.1.3.2. Marksist Düşünce ve Bürokrasi Yaklaşımı

1.1.3.2.1. Karl Marks’ın Bürokrasi Yaklaşımı

Karl Marks (1818-1883), sistematik bir bürokrasi teorisi geliştirmemiş, onu, daha çok devlet içinde güç ilişkisi çerçevesinde ele almıştır. Marks, bürokrasiyi karmaşık bir sanayi toplumunun ürünü olarak görmekten ziyade, onu kapitalizmin belli ihtiyaçlarıyla bağdaştırmıştır (Heywood, 2007: 509). Marks, Hegel’in ortaya koyduğu devlet, sivil toplum ve bürokrasi üçlemesini kabul eder fakat devletin genel yarara değil,

sivil toplumun bir parçası olan burjuvanın çıkarlarına hizmet ettiğini, bürokrasinin de burjuvanın bir aracı olduğunu ifade etmektedir. Ona göre bürokrasi; devletin kendisi gibi, burjuva sınıfının diğer sınıflar üzerindeki otoritesini devam ettirmede kullandığı bir araçtır (Soyocak, 2009: 20). Böylece Marks bürokrasiyi, burjuva çıkarlarını destekleyen ve kapitalist düzenin devamlılığını savunan bir mekanizma olarak ele almıştır.

Marks'a göre devletle sivil toplum arasında organik bir ilişki mevcuttur. Genel yarar denilen kavramın, burjuvanın özel çıkarlarını gizlemek için kullanılan bir paravan olduğunu belirtmiştir. Sivil toplum ise, burjuvanın egemenliğinin ortaya çıkarıldığı bir alandır. Dolayısıyla sivil toplum, burjuvanın devlet üzerinde kurduğu denetimin üreticisidir. Bu bakış açısı altında bürokrasi, özel bir sosyal grubu oluşturmakta (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 55) fakat sınıflı toplumlar içinde bir sınıf olmayıp, belli sınıfların çıkarı doğrultusunda çalışmaktadır. Kapitalist toplumda bürokrasi burjuva sınıfına hizmet etmektedir (Heper, 1983: 293-294). Marks'a göre, bürokrasinin doğuşu feodalitenin çöküşüne ve mutlak monarşilerin zayıflama dönemine rastlamaktadır. Gelişen burjuvazi için merkezi bir yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda, bürokrasinin meydana gelmesinde ve gelişmesinde burjuva sınıfı ile güçlenen kapitalizm etkili rol oynamıştır (Önder, 2013: 45). Hegel'in yücelttiği devlet ve genel yararın koruyucusu olan bürokrasi, Marks'ın yaklaşımında yerini, burjuva sınıfına hizmet eden bir devlet ile onun çıkarlarını koruyan bir bürokrasiye bırakmıştır denilebilir. Ticarete etkin olan burjuva sınıfının yükselişi ile kapitalizm güçlenmiştir.

Marks için önemli kavramlardan birisi olan “yabancılaşma”, daha çok katı ve disiplinli işleyen kapitalist ve bürokratik örgütler içinde kendini göstermektedir (Aytaç, 2005: 322). Marks, bürokratik yapıda ve toplumda yabancılaşmanın, bireyselliğin kaybı anlamına geldiğini ve aslında bunun hem birey açısından hem de toplum açısından istenmeyen bir durum olduğunu savunmuştur (Ofloğlu ve Büyükyılmaz, 2008: 115). Ona göre yabancılaşma, işçinin kendi ürettiği ürünler üzerindeki denetimini kaybetmesi, emek süreci ve ürettiği metanın işçinin karşısına yabancı bir güç olarak çıkması (Eryılmaz, 2002: 24) ve işçinin kendi emeğini inkâr etmesi, ona yabancı kalması anlamına gelmektedir. Bir başka anlatımla yabancılaşma süreciyle işçi, kendi emeğine, emeğinin sonucuna [ürüne-metaya], birlikte çalıştığı işçilere, doğal çevresine ve son olarak da kendi bireysel potansiyeline yabancılaşmaktadır (Ritzer, 1992: 11-12). Marks

için yabancılaşmanın göstergeleri, emek, işbölümü ve özel mülkiyettir. İşbölümü arttıkça ve özel mülkiyet anlayışı ilerledikçe, işçi kendi emeğine karşı yabancılaşmaktadır (Ofloğlu ve Büyükyılmaz, 2008: 115). Sürecin sonunda, işçi ile işçinin ortaya koyduğu emek birbirinden uzaklaşmaktadır.

Marks, yabancılaşmanın bürokrasi içinde de olacağını ileri sürmektedir. Örgütsel yapıların biçimsel ve rasyonel ilkelere uygun işleyişi, zamanla örgüt çalışanlarının yabancılaşma eğilimlerini artırır. Yabancılaşma, örgüt içinde çalışanın örgütten soğuması, ondan uzaklaşması, kendini çekmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Yabancılaşmış bir çalışan, işine devam etse bile kendini işine vermekte güçlük çekmekte ve kendini örgüte ait hissetmemektedir. Örgütün yönetimine, sosyal etkinliklere ve iş içi faaliyetlere sırt döner hale gelmektedir (Aytaç, 2005: 322). Bürokrasi, yabancılaşmanın özel bir örneğini oluşturmaktadır. Yabancılaşma bürokratik örgütlerde kendisini acizlik, uzaklaşma ve hoşnutsuzluk şeklinde göstermektedir. Marks'a göre bürokrasi, halkın kendilerinden uzak hissettikleri zulmedici bir güç halini almaktadır. Kısacası halk ile bürokrasi arasına (ve bürokrasinin lehine) bir mesafe girmektedir. Bu şekilde bürokrasi kendini dışarıya karşı izole etmekte ve kendi sırlarını ve ayrıcalıklarını korumaktadır. Bürokraside yabancılaşma yalnızca dışa karşı değildir, bu süreç bürokrasi içinde de yaşanmaktadır. Genellikle bürokratlar yaptıkları işin genel yararı korumak olduğunu sanmakta ve bunun zorunlu ve yararlı olduğuna inanmaktadırlar. Bu durum, katı hiyerarşi, disiplin ve otorite unsurları ile takviye edilmektedir (Eryılmaz, 2002: 26). Yabancılaşma, Marks açısından son derece önemli bir kavram olarak ele alınmaktadır. İşçinin emeğine ve ürününe yabancılaşması gibi zamanla bürokratlar da kendilerine, iş arkadaşlarına, işlerine ve genel yararını korumaya çalıştıkları (ya da çalıştıklarını zannettikleri) halka karşı yabancılaşmaktadırlar.

Marks, bürokrasi yaklaşımı içinde “artı değer” kavramı üzerinde de durmuştur. Artı değer, işçi tarafından üretilen ürünün değeri ile ürünün ortaya çıkış sürecinde kullanılan unsurların değerleri arasındaki fark anlamına gelmektedir. Her ne kadar üretim araçları üretim süreci içinde tükense de, artı değerın esas kaynağı emeğin kendisidir. Üretim süreci sonunda ortaya çıkan artı değere burjuva sınıfı tarafından el konulmaktadır. Artı değer oranı, emeğin burjuva sınıfı tarafından ne derecede sömürüldüğünü ifade etmektedir (Ritzer, 1992: 21).

Marks, yaptığı ilk çalışmalarında bürokrasiyi devrim açısından bir tehdit unsuru olarak görmemiştir. Ancak daha sonraki dönemde bürokrasinin zamanla büyüüp denetim altına alınmayacak bir kuruma dönüşmesinden kuşku duymaya başlamıştır. Bu açıdan proletaryanın, bürokrasiyi burjuva sınıfından alıp kendi amaçları doğrultusunda kullanmaya çalışmaktan ziyade bürokrasiyi bitirmenin yollarını aramaktan bahsetmiştir (Heper, 1983: 294). Marks'a göre bürokrasi, kapitalist sınıfın bir aracıdır. Komünist toplum aşamasına geçildiğinde bürokrasi gereksiz hale gelecek ve kademeli olarak toplum içinde eriyip kaybolacaktır. Böylece komünist toplumda bürokrasinin bütün işlevleri, bütün toplum üyeleri tarafından yerine getirilecektir (Eryılmaz, 2002: 27). Kısacası komünist toplum içinde bürokrasi denilen bir örgütlenme şekli kalmayacaktır.

1.1.3.2.2. Lenin ve Bürokrasi Yaklaşımı

Marksist düşüncenin önemli isimlerinden birisi de şüphesiz Vladimir İlyiç Lenin (1870-1924)'dir. Lenin'e göre proletarya iktidarında devletin görevleri, okuma yazma bilen herkesin yerine getirebileceği kadar basit hale gelmiştir. Ancak Lenin, bazı görevlerin yerine getirilmesi için kapitalist devlette çalışanlardan bazılarının ödünç alınması gerektiğini düşünmüştür. 1922 yılında Rusya'da siyasal gücü eline geçiren Lenin, devrimcilerin yöneticilik konusundaki eksikliklerini itiraf etmeleri gerektiğini dile getirmiştir. Dolayısıyla Lenin'in karşı çıktığı şey bürokrasi değil onun olumsuz taraflarıdır. Ayrıca bürokrasinin siyasal parti liderlerinin kişisel aracı olmasını reddederek dolaylı bir şekilde Weber'in bürokrasi modeline yaklaşmıştır (Heper, 1983: 294).

Lenin'e göre burjuva sınıfının çıkarlarına hizmet eden bürokrasinin ortadan kaldırılabilmesi için, kamu görevlilerine tanınan ayrıcalıklara son verilmelidir. Bu konuda Lenin'in üç önerisi bulunmaktadır. İlk olarak; memurlara ödenen ücretler ortalama işçi ücretine eşitlenmelidir. Böylece memur olmak için insanlar birbiriyle yarışmaz, siyasi baskı uygulama çabası içine girmezler (Öztekin, 2010: 297-298). İkinci olarak; doğrudan demokrasiye geçilmeli ve güçler ayrılığından vazgeçilerek yasama ve yürütme yetkilerinin seçilmişlerden oluşan bir meclise devredilip güçler birliği uygulanmalıdır (Kalağan, 2010a: 25). Son olarak; memurlar seçimle göreve gelmeli, her an görevden alınabilmeli, kısacası geri çağırılabilmelidirler (Ertuğrul, 2009: 184).

Böylece bürokrasinin ortadan kalkacağı düşünülmektedir.

1.1.3.2.2. Trotsky ve Bürokrasi Yaklaşımı

Marksist düşünce içinde, kapitalizm sonrası bürokrasinin en etkili analizini Leon Trotsky (1896-1940) yapmış ve daha çok bürokratik yozlaşma sorununa değinmiştir. Ona göre, Rusların geri kalmışlığı ile proletaryanın siyasi tecrübesizliğinin birleşmesi, sosyalizmin önünü kapatan bir bürokrasi örgütünün doğmasına sebep olmuştur (Heywood, 2007: 510). Dolayısıyla Trotsky, Bolşevik devriminin ihanete uğradığını çünkü kendi çıkarları peşinde koşan bir bürokrat elitinin proletaryanın öncüsü olan Bolşevik Partisi'ni etkisizleştirdiğini öne sürmüştür. Ayrıca Trotsky, belli düzeyde uzmanlaşmış bir bürokratik örgüte ihtiyaç olduğunu fakat bu örgütün denetlenmesi gerektiğinin altını çizmiştir (Heper, 1983: 294-295). Bürokrasinin kontrol altına alınması gerektiğine inanmıştır.

1939 yılında Trotsky, Stalin rejiminin yeni bir sömürü toplumuna giden yolun ilk adımı olduğu sonucuna varmıştır. Bu sonuca göre, bürokrasi diğer sınıfları sömüren yeni bir sınıf olarak ortaya çıkmaktadır (Heper, 1983: 294-295). Bu sebeple Stalin dönemi bürokrasisi, daha çok kendi gücünü ve ayrıcalığını korumak amacıyla baskı ve sindirme faaliyetlerine girişmekten çekinmemiştir (Işık, 2013: 108). Böylece bu dönemdeki uygulamalardan dolayı Stalin rejimi, bürokratik bir yozlaşma şekline örnek gösterilebilir. Aynı zamanda Trotsky, bürokrasiyi siyasi bir devrimle ortadan kaldırılabilecek bir aşama olarak değerlendirmiştir (Heywood, 2007: 510). Kısaca sınıfsız toplum düzenine geçişi sağlaması beklenen devlet ve onun bürokrasisi, zamanla kendi pozisyonlarını koruma çalışmaları içine girmişlerdir.

1.1.3.3. Liberal Düşüncenin Bürokrasi Yaklaşımı

Liberal düşünürler bürokrasiye özgürlükler yönünden yaklaşmış ve büyüyen bir bürokrasinin özgürlükler açısından tehlike yaratacağına dikkat çekmişlerdir (Eryılmaz, 2002: 32). Ayrıca liberal düşünürler bürokrasiyi, şeffaflık ve hesap verebilirlikten uzak olduğunu düşündüklerinden dolayı eleştiriye tabi tutmuşlardır (Heywood, 2007: 506). Liberallerde devlete ve onun bürokrasisine dair ılımlı bir bakış açısı bulunmadığı söylenebilir.

Liberaller açısından özgürlük ve eşitlik özel bir değere sahiptir. Özgürlüğün güvencesi olarak, devletin zorunlu durumlar dışında toplumsal hayata müdahale etmediği kapitalist ekonomik sistemi göstermektedirler. Bütün insanlara pazara girme konusunda özgürlük ve üretim sürecine katılma konusunda eşitlik sağlanmıştır. Bu açıdan devletin görevi, bireyi ve ülkeyi tehlikelere karşı korumak ve pazarın sürekliliğini sağlamaktır. Bu anlamda devletin ve bürokrasinin büyümesi liberaller açısından ciddi bir sorundur. Liberal söylemde bürokrasinin ve devletin küçültülmesi savunulur. Hayek, Mises (Akın, 2009: 102), J. S. Mill, Friedman ve diğer liberallerin düşünsel yapısı bu yöndedir.

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki görüşleri John Stuart Mill (1806-1873)'in fikirleri etrafında toplanmıştır. Mill, toplumdaki örgütlü gücün, bürokraside toplanmasına karşı çıkmıştır. Devletin artan yetkilerinin bireyin zararına olacağını düşünmektedir. Devlet, bireyin hakkını ondan daha güçlü olan bir başka bireye karşı koruduğu müddetçe müdahalesini haklı gösterebilir (Eryılmaz, 2002: 31). Mill, sosyal güvenlik ve gelir eşitliği konularında sınırlı bir miktarda devlet müdahalesini meşru kabul etmiştir (Tayyar ve Çetin, 2013: 114). Kısacası Mill, bütünüyle devlete karşı gelmek yerine, bir yönüyle devlete sınırlı ölçüde toplumsal hayatı düzenleme görevi yüklemekten yana bir tutum sergilemektedir.

Mill, devletin keyfi bir müdahale yerine, sınırlı ve düzenli bir müdahale mekanizması geliştirdiği sürece özgürlüklerin artabileceğini düşünmektedir. Ayrıca devletin aşırı büyüyüp çeşitli işlevleri üstlenmesine karşı çıkmaktadır. Ona göre, devlet büyüdüğü sürece toplumun yetenekli ve ehliyetli insanlarını bürokrasi bünyesinde toplayacak ve giderek tekelleşecektir. Böylece her şey bürokrasi aracılığıyla yapılmaya başlandığından, bürokrasinin arzu etmediği hiçbir şey gerçekleşmeyecektir (Eryılmaz, 2002: 31).

Ünlü liberal Ludwig von Mises (1881-1973)'a (2000: 27, 30) göre bürokrasi, serbest piyasaya ve özel şirketlere karşı pek sıcak değildir. Devlet kontrolünden uzak olan bir piyasada kâr amacıyla çalışan bir işletmenin hiçbir zaman kırtasiyeciliğe düşmeyeceğini ileri sürmektedir. Mises bürokrasiyi, demokrasiye ve liberalizme aykırı bularak, bürokrasinin işlerin sevk ve yönetimini yavaşlattığını, verimliliği düşürdüğünü, israf sebebi ile milli geliri bilinçsizce kullandığını açıklamaktadır. Bu açıdan devlet

müdahalesi, bir baskı unsurudur. Bürokrasinin, özgürlüğe, özel girişime ve bireysel sorumluluğa dayanmak yerine vatandaşı emirlere boyun eğdiren, otoriteye dayanan bir rejim (Akın, 2009: 117) olduğunu ifade etmektedir. Mises’a göre, “devlet dairelerinin çalışmalarıyla elde edilen sonuçların değeri parayla ölçülemez”. Böylece kamu hizmetlerinin piyasa koşulları ile değerlendirilemeyeceğini ve para ile ifade edilemeyeceğini ileri sürmektedir. Ona göre bürokrasi, kamu kurumlarının birer israf yeri olduğu ve bürokrasi hizmetlerinin ekonomik açıdan fiyatlandırılmadığı sistemin kendisidir (Al, 2007: 117). Kısacası Mises, bürokrasinin büyüyüp kişisel özgürlükleri zedeleyecek ve piyasayı zarara uğratacak şekilde faaliyet göstermesine karşı çıkmaktadır.

Friedrich August von Hayek (1899-1992), devletin ekonomik ve toplumsal işlevlerinin artmasına karşı çıkmaktadır. Çünkü bürokrasinin genişlemesi ile bireysel özgürlük alanının küçülmesi arasında bağlantı kurmaktadır. Hayek’e göre, bireylerin üretim araçlarını kontrol altına almak, onların yaşamlarını ve tercihlerini kontrol etmek demektir (Özalp, 2009: 7-8). Dolayısıyla devlet müdahalesinden uzak bir özgürlük alanının yaratılması gerektiğini vurgulamıştır. Bunun için devletin; sosyal hizmet alanından çekilmesi, paranın istikrarını ve serbest rekabeti koruması, mülkiyeti güvenceye alması ve sözleşmelere uymayı sağlaması (Baltacı, 2004: 369) gerekmektedir. Piyasa, kendi haline bırakıldığında rasyonelliğe kavuşacaktır. Buna karşın devletin ekonomiye müdahil olmasının kabul edilemeyeceğini savunarak, devlete sadece hukuku uygulama görevi yüklemektedir (Akın, 2009: 115). Hayek’e göre, seçimle iş başına gelen meclis görevini düzenli yapmadığında yerini planlamacılığa ve memurlara bırakacaktır. Siyasetin daraldığı, askeri bürokrasinin ve kamu bürokrasisinin güç kazandığı bu ortamda bireysel tercihler ve toplumsal rıza anlayışı yerine bürokrasinin egemenliği hâkim olacaktır (Çetin, 2004: 13). Bu sonuç, Hayek’in istemediği ve karşı çıktığı bir durumdur.

Milton Friedman (1912-2006)’a göre, devletin, kişi, alan ve işlev açısından genişlemesi durumunda, devlet ile vatandaş arasındaki ilişki zayıflamaktadır. Bundan dolayı vatandaşın kamu hizmetlerinden haberdar olması güçleşmekte ve bürokrasi özel bir çıkar grubuna dönüşerek arzu ettiğini gerçekleştirmektedir (Baltacı, 2004: 366). Friedman açısından devlet, kamusal hizmetleri yerine getirmek, özgürlükleri korumak

ve kullanmak için bir araçtır. Fakat bununla birlikte gücün siyasetin elinde toplanması, özgürlük açısından bir tehdit oluşturabilme (Eryılmaz, 2002: 35) olasılığını da içinde taşımaktadır. Bunun önüne geçebilmek için Friedman, ekonomik ve sosyal hayatta devletin sınırlandırılmasını, vergi ve harcamaların anayasal ilkelere bağlanmasını önermiştir (Baltacı, 2004: 367). Friedman, diğer liberal düşünürler gibi devletin sınırlanması gerektiği yönünde düşüncelerini ortaya koymuştur.

Sonuç olarak, liberal düşüncede bürokrasi, tamamen araçsal ve itaatkâr bir görev yüklenmiştir. Bunun ekonomik ve siyasal olmak üzere başlıca iki sebebi bulunmaktadır. Ekonomik açıdan bürokrasi; özel girişime müdahale edilmesi ve bireysel özgürlüklerin kısıtlanması anlamına gelip kapitalizmin tersi olarak ele alınmaktadır. Siyasi açıdan ise bürokrasi; atanmışlar anlamında yönetimdir ve seçilmişlerin yönetimi olan demokrasinin karşısında bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002: 34). Liberalizm, kapitalizm ve demokrasi kavramları arasındaki karşılıklı ilişki dikkatle analiz edildiğinde, liberal düşüncenin devlet ve bürokrasi konusundaki yaklaşımı daha iyi anlaşılacaktır. Liberalizm bürokrasiye, kapitalist sistem ve demokrasi açısından tehdit oluşturmadığı sürece kısmi düzeyde yer vermekten yana bir tutum sergilemektedir.

1.1.3.4. Elitist Bürokrasi Yaklaşımları

Elitist yaklaşıma göre, toplumun iktidar yapısı içindeki sayıca az fakat güçlü grup, gücü elinde bulundurmaktadır. Bu elit grup, öteki grupların üzerinde yer alır ve etkindir. Dolayısıyla elit grup ötekilerin bilmediklerini bilecek ve yapamadıklarını yapacak konumda ve güçte bulunmaktadır (Arslan, 2006: 371). Bürokrasi açısından elit yaklaşım kısaca, yönetenlerin yönetilenler üzerindeki egemenliğine vurgu yapmaktadır. Elit yaklaşımın oluşmasında A. Robert Michels, Bruno Rizzi, Gaetano Mosca ve James Burnham (Peker vd., 2014: 178) gibi düşünürler rol oynamıştır.

1.1.3.4.1. A. Robert Michels ve “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Robert Michels (1876-1936), 1911’de yazdığı ve hâlâ geçerli olduğu düşünülen *Siyasi Partiler* adlı eserinde Alman sosyalist partisini ve sendikaları incelemiştir. Michels, bu örgütlerin merkezileşip, demokrasiden uzaklaştıkları sonucuna varmış ve bürokrasinin işlevini, toplumsal ayrıcalıkların korunması olarak açıklamıştır (Önder,

2013: 93). Bürokratik şekilde yapılanan örgütlerde kararlar genellikle, örgütün üst kademelerinde bulunan azınlık bir yönetici grubu tarafından alınmaktadır. Kimi zaman karar verici kimi zaman da yönlendirici olan bu grubun bireylerinin ya da liderlerinin çıkarları, örgütün çıkarlarından farklılık gösterebilmektedir (Arslan, 2006: 376). Dolayısıyla büyük örgütlerin bürokratik yapıları, örgüt içindeki demokrasiyi işlemez hale getirme eğilimi göstermektedir. Örgütlerin yapısından ve niteliğinden kaynaklanan sebeplerden ötürü örgüt demokrasisi zamanla yerini oligarşiye bırakmaktadır (Çelik ve Aksan, 2011: 193). Bunun sonucunda temsili demokrasi, belli oranda ve dar bir çerçeve içinde siyasal elitler, tecrübeli siyasetçiler ve bürokratlar tarafından işletilmektedir (Elma, 2008: 49) Michels'in Oligarşinin Tunç Kanunu ismi ile bilinen bürokrasi yaklaşımı buradan gelmektedir.

Michels'e göre bürokrasi, örgütlenmenin doğal bir sonucudur. Nitelik ve nicelik açısından belli bir büyüklüğe ulaşan örgütün kendi üyeleri ile olan ilişkileri zayıflamakta ve örgüt ilişkileri sadece belli bir elit grupla sınırlanmaktadır. Böylece örgütün elit grubu güç kazanmaya başlarken tabandaki üyelerin etkisi giderek azalmaktadır. Liderler birçok konuda avantaj kazanmaktadır. Bunlar; bilgi, iletişim araçlarının kontrolü, politika konusundaki beceriler gibi avantajlardır. Zamanla örgüt içinde ortaya çıkan "kitlelerin ehliyetsizliği" olgusu liderin gücüne güç katmasını sağlamaktadır. Üyelerin örgüt içinde etkin olabilmesi için çaba harcaması, toplantılara katılması, örgüt faaliyetlerini takip etmesi gerekmektedir. Ancak üyeler için bu süreç hem sıkıcı hem zahmetli olarak değerlendirilmekte ve ayrıca bu durum örgüt içi demokrasinin olmayışı ile pekişmektedir (Lipset, 2008: 15). Böylece üyeler örgüt faaliyetlerinden uzaklaşma eğilimi içine girmektedirler.

Lider, kendi konumunu hedef alan bir tehditle karşı karşıya kaldığında, saldırgan tavırlar içine girmekte ve birçok demokratik hakkı zarara uğratmaktan çekinmemenin yanı sıra örgüt üzerindeki nüfuzunu sürdürmek için baskı yolunu seçmektedir (Lipset, 2008: 17). Lider, bir kez itibar kazandığında bu durumu terk etme konusunda isteksiz davranışlar sergilemektedir. Lider, zamanla kendi büyüklüğüne ve eşsizliğine inanmakta ve örgütü kendisi ile özdeş hale getirmektedir (Eryılmaz, 2002: 41).

Michels'e göre; örgüt içi demokrasinin zayıflaması aynı zamanda siyasal toplumdaki demokratik kurumları da zayıflatmaktadır. Demokrasinin bünyesinde

oligarşik eğilimler barındırdığını savunmaktadır. Demokrasi bundan dolayı zamanla oligarşie dönüşmektedir. Bu eğilimler, insan doğasından, siyasal mücadeleden, örgütsel yapıdan ve nitelikten ileri gelmektedir. Michels'e göre; örgütün kendisi liderlerin üyeler üzerindeki egemenliğine sebep olmaktadır. Michels'in "Her kim örgütten söz ediyorsa, oligarşiden söz ediyor demektir" sözü (Eryılmaz, 2002: 42) bürokrasiye olan yaklaşımını en iyi şekilde ifade etmektedir.

1.1.3.4.2. Gaetano Mosca ve "Yönetici Sınıf Teorisi"

Geotano Mosca (1858-1941)'ya göre, toplumu her zaman bir azınlık yönetmektedir. Bu güçlü azınlık doğal seçilme ya da siyasi seçim yoluyla toplum içinden çıkmakta ve toplumun yönetimini eline geçirmektedir (Arslan, 2005: 57). Bu noktada Mosca, toplumda azınlık [elitler] ile çoğunluk [kitleler] arasında ayırım yapmaktadır. Ona göre, bütün toplumlarda yöneten ve yönetilen iki sınıf bulunmaktadır. Yöneten sınıf her zaman sayısal anlamda azdır fakat iktidarı tekeline almıştır. Yönetilen sınıf ise sayısal açıdan daha çok olup, yönetici sınıf tarafından kısmen yasal, keyfi ya da şiddetle yönetilmiştir. Ona göre, azınlık örgütlüdür, çoğunluk ise örgütlü değildir. Böylece azınlık çoğunluk üzerindeki iktidarını kurmaktadır (Evre, 2011: 114-115).

Mosca'ya göre, siyasi eşitlik, çoğunluğun yönetimi, özgür seçimler gibi ilkelerin hayata geçirilmesi çok zor olsa da bütün bunlar, "yönetici sınıfın" temel niteliklerindendir (Arslan, 2006: 371). Yönetici sınıf yaşadığı dönemde ele alındığında bir ideal olmasına rağmen gelecekte bu sistemin toplumsal ve siyasi sorunların çözümünde önemli rol oynayacağı düşünülmektedir. Yönetici sınıfın sürekli fakat yavaş bir değişim içinde olmasının sosyal güçlerin değişimine katkı sağlayacağı savunulmaktadır. Bu anlamda Mosca'nın elitist, fakat demokratik söylemleri olan bir düşünür olduğu söylenebilir (Arslan, 2003: 118). Mosca'da Michels gibi elitist yaklaşımın en önde gelen iki düşünüründen birisidir.

1.1.3.4.3. Bruno Rizzi ve "Dünyanın Bürokratikleşmesi"

Marksist bir düşünür olan Bruno Rizzi (1901-1977), Sovyet bürokrasisinin, daha genelde ise faşist, kapitalist ve sosyalist bürokrasilerin üretim araçlarını kontrol ettiği ve dünyanın bürokratikleştiği iddiasında bulunmuştur. Ona göre devlet egemen sınıfın bir

aracı değil, egemen sınıfın kendisidir. Kapitalistlerin yaptığı sömürünün aynısı Sovyetlerde bürokrasi tarafından gerçekleştirilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 57). Rizzi bunu, proletaryayı sömüren yeni bir sınıf olarak tarif etmektedir. Yeni sınıf, bürokrat, teknisyen ve uzmanlardan oluşup, egemenliğini üretim araçlarının ayırımına dayandırmaktadır. Sovyetlerde üretim araçları topluma devredilmek [toplumsallaştırılmak] yerine basitçe devletleştirilmiştir. Kısacası üretim araçları bürokrasinin tekeline bırakılmıştır. Böylece proletarya bürokrasi tarafından sömürülmüştür (Eryılmaz, 2002: 29). Rizzi bu noktada, Sovyetler üzerinden değerlendirmesini somutlaştırırken diğer ülkelerdeki yönetim yapılarının niteliğine bakmaksızın bürokrasinin zamanla bir sömürü sınıfı haline geleceğini ileri sürmüştür denilebilir.

1.1.3.4.4. James Burnham ve “Yönetsel Devrim”

Amerikalı yazar Burnham (1905-1987)’ın “yönetsel devrim” teorisi büyük ölçüde Rizzi’nin fikirleri ile paralellik taşımaktadır (Eryılmaz, 2002: 29). Burnham, kapitalist toplumdan yeni bir toplum tipine geçildiğini söylemektedir. Bu toplumu yönetsel toplum olarak niteleyen Burnham, sürecin toplumsal hâkimiyet ve iktidar için mücadele süreci olduğunu ifade etmektedir. Bu mücadele içine girenler ise yöneticiler sınıfıdır. Yönetici sınıfın toplumsal hâkimiyetini sağlayacak olan, üretim araçlarının devlet mülkiyetine geçirilmesidir. Ancak yöneticiler üretim araçları üzerindeki kontrollerini, bireysel mülkiyet üzerinden değil, devlet üzerindeki kontrolleri üzerinden uygulamaktadır. Kısacası devlet yöneticilerin mülkü haline gelmektedir. Bu süreç sonucunda, yöneten sınıf anlamında kapitalistler ortadan kalkmış ve üretenler (proletarya) üretme yetisini kaybetmiştir. Bu iki sınıfa alternatif bir sınıf olarak yönetici sınıfı doğmuştur (Erkul ve Erkul, 2009: 204).

Üretim sürecinde ve teknolojide yaşanan değişimle birlikte yönetim; ayrıcalıklı, karmaşık, uzmanlaşma gerektiren ve üretim açısından daha riskli bir hale gelmiştir. Buna bağlı olarak da yöneticiler ile kapitalist toplumsal sınıf olarak toplumsal yapı ikiye ayrılmıştır (Erkul ve Erkul, 2009: 204-205). Burnham, üretim araçlarının doğrudan bürokratların tekeline geçeceğini ileri sürmektedir. Dolayısıyla devlet, bu yeni yönetici sınıfın mülkü olacak ve yeni bir oligarşik düzen kurulacaktır (Eryılmaz, 2002:

30). Burnham'ın ifade ettiği ölçüde, bürokrasi üretim araçlarını elinde bulunduran yeni bir elitist sınıf olarak karşımıza çıkmaktadır.

Burnham, yönetsel devrimden ve yönetici elitlerden söz ederken bürokratik elitlerin istenildiğinde görevden uzaklaştırılabileceği gerçeğini görmezden gelmiş ve belki de fark etmeden devletin büyük tekel yöneticilerinin itaatine sokulmasının savunuculuğunu da üstlenmiştir (Önder, 2013: 104). Burnham ve onun yönetsel devrim teorisi bu açıdan eleştiriye tabi tutulmuştur.

1.1.3.5. Kamu Tercih Teorisi ve Bürokrasi Yaklaşımı

Kamu tercihi teorisi, kamu tercihlerini ve kamuda karar almayı inceleyen iktisat temelli yeni bir disiplindir. Kamu tercihi teorisi, iktisat bilimine kamuyu da ekleyip analiz ederek yeni bir bakış açısı getirmiştir. Kamu tercihi teorisi sonuçta karar alma sürecini mercek altına aldığından dolayı siyaset bilimi ile yakın bir ilişki içinde bulunmaktadır. Kamu tercihi teorisine göre; karar alma sürecinde rol alan aktörlerin [seçmenlerin, siyasilerin, bürokratların, çıkar gruplarının] rasyonel şekilde davrandıkları ve çıkarlarını maksimize etme eğiliminde oldukları ileri sürülmektedir (Aktan vd., 2007a: 7). Bu aktörlerden bürokrasi, yürütme kolu içinde belirlenen hedef ve programlar yönünde faaliyette bulunsa da, işgal ettikleri konum dolayısıyla bürokratlar kendi çıkarları kapsamında siyasi mekanizmayı etkilemeye çalışabilmektedir (Aktan vd., 2007b: 9).

Kamu tercihi teorisine göre bürokratlar üç farklı güdü doğrultusunda hareket etmektedirler. Bunlar; fazla çalışmama güdüsü, kendi dairelerini ve etkilerini genişletme güdüsü, bulundukları pozisyonun kendilerine sağladığı avantajları artırma güdüsü olarak belirtilmektedir. Böylece bürokrasinin yapısal ve işlevsel açıdan büyümesi, bürokratların belirtilen güdülerle hareket etmelerine dayandırılmaktadır (Dura, 2006: 113-114). Niskanen (1933-2011) bürokratların, öncelikle bireysel çıkarlarını düşündüklerini ve içinde çalıştıkları birimi büyötmeye ve bütçelerini artırmaya çalıştıklarını savunmuştur. Bunun sebebi, bürokrasinin büyümesi ile iş güvenliğinin artması, terfi beklentilerinin güçlenmesi, ücretlerin yükselmesi ve bürokrata daha büyük güç, geniş yetki ve saygınlık sağlanmasıdır. Bundan dolayı bürokrasi, devletin büyümesini ve kamu hizmetlerinin artmasını istemektedir (Heywood, 2007: 511). Kamu yararı yönünde çalışmayı prensip

edinen bürokratlar dâhil olmak üzere bütün bürokratlar bütçenin en yüksek düzeye çıkarılmasını istemektedirler (Büker, 2012: 40). Kısaca, kamu tercihi teorisine göre kamu çalışanları, kamu yararı ilkesi yerine tamamen bireysel çıkarları yönünde hareket etmekte ve kararlar vermektedirler.

Bürokratlar uzmanlıkları gereği karar alma sürecinde siyasilerden daha fazla bilgiye sahip olduklarından dolayı karşılıklı girilen pazarlıklarda bürokrasinin ağırlığı ön plana çıkmaktadır (Akcagündüz, 2010: 32). Buna bağlı olarak özellikle hazırlanan bütçenin hizmet maliyetleri konusunda parlamento bürokratlardan daha az bilgilidir. Bundan dolayı bürokratlar siyasilere kendi tercihlerini dayatabilirler (Eren, 1993: 73). Bürokratlar karar alma sürecinde bilgi ve uzmanlıkları sayesinde siyasiler karşısında güç kazanmaktadırlar.

Kamu tercihi teorisinin dört aktöründen birisi olan bürokrasi, Max Weber tarafından ortaya konan ilkeler etrafında şekillenmiştir. Weber bürokrasiyi; işbölümü, uzmanlaşma ve hiyerarşik yapıya bağlı olarak; dakiklik, devamlılık, disiplin, güvenilirlik, hız, keskinlik, sağduyu, dosyalama bilgisi, dayanışma (Eryılmaz, 2009: 217-219), verimlilik, ekonomiklik, etkinlik gibi ilkelerle idealize etmiştir. Weber'e göre bürokrasinin verimli bir şekilde çalışmasının altında, örgütün belirli bir düzen ve hiyerarşi içinde işlemesi yatmaktadır. Ona göre bürokratlar kamusal tercihler doğrultusunda motive olmuş yöneticilerdir. Bürokratik işlemlerin³ gerçekleştirilmesi sürecinde bürokratlar, kişisel değerlerine ve çıkarlarına göre hareket etmemekte ve bunları bürokratik işlemlere yansıtmamaktadır (Dura, 2006: 114). Weber tarafından karakterize edilen bürokrasi modeli kamu tercihi teorisyenleri tarafından eleştirilen bürokrasinin kendisidir. Çünkü Weber'in bürokrasi konusunda üstünde durduğu ilkelerin bir kısmı kamu tercihi teorisyenleri tarafından kabul edilmemektedir.

Kamu tercihi teorisine göre; bürokrasi, kâr amacı ile çalışmamaktadır. Aynı şekilde devlet bürokrasileri genellikle tekel konumundadır ve dolayısıyla hiçbir zaman piyasa baskılarına maruz kalmamaktadır. Sonuç ise bürokrasilerin savurgan ve verimsiz çalıştıklarıdır. Bürokrasi tarafından verilen hizmetler kalite yönünden düşük ve tüketici

³ Bürokratik işlem, kamu kurum ve kuruluşlarının gerek kendi birimleri arasında, gerek kendi aralarındaki ilişkilerde ya da vatandaşlarla ilişkilerinde birtakım işlerin görülmesinde ve hizmetlerin sunulmasında yapılan yazışmaları, bu yazışmalarda kullanılan belge, formlar, raporlar, çizelgeler vb. kağıtları ifade etmektedir (Ar, 1993: 185).

ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır (Heywood, 2007: 511-512). Kamu bürokrasisinde ya da özel sektörde olsun genel olarak çalışanlarda, harcanan emeği belirli sınırlamalar çerçevesinde en aza indirme çabası bulunmaktadır. Ancak  zel sektörde denetimin daha g  l , kapsamlı ve etkin olduğu ve böylece çalışanların emeğinden daha çok yararlanıldığı belirtilmektedir. Bu açıdan özel sektörün kamu sektöründen daha verimli olduğu vurgulanmaktadır (Dura, 2006: 115). Sonuçta kamu tercihi teorisi, verimlilik konusunda denetimin rolünü vurgulamakta ve denetimin etkinliği ile verimlilik arasında doğrusal bir ilişkinin varlığına dikkat çekmektedir.

Kamu tercihi teorisi, yönetimi ve bürokrasiyi küçültme üzerine yoğunlaşmakta ve kamu ile özel sektör arasındaki sınırları tekrar gündeme getirmektedir. Ancak bu noktada teorisyenler, kamu sektörü ile bürokrasinin istenen performansa kavuşması durumunda iki sektör arasında farklılıkların ortadan kalkacağını söylemiştir. Dolayısıyla teori bazı sosyal devlet ilkelerine tepki olarak değerlendirilebilir. Piyasa bazında anlamlı olan her ilke bürokrasi için de geçerlidir. Değişen sadece kurumsal ilkeler ve çalışma koşullarıdır ( zer, 2007: 459). Kamu sektörü ile özel sektörün performans açısından aynı düzeye ulaşmaları durumunda her iki sektör arasındaki farklılıkların ortadan kalkacağı yönündeki söylem açık olmayan ve ilginç bir ifadedir.

1.1.3.6. Max Weber'in Bürokrasi Yaklaşımı

Bilimsel anlamda bürokrasi konusunda ilk çalışmalar yapan kişi Alman sosyologu Max Weber (1864-1920)'dir. Weber ilk çalışmalarında bürokrasiyi bir örgütlenme ve yönetim şekli olarak ele almıştır (Dursun, 1992: 134). Bürokrasi konusunda Weber'in temel kaygısı, toplumsal işlevlerin rasyonel bir örgütlenme tarafından (Heper, 1983: 292) yerine getirilmesidir. Çünkü ona göre bürokratikleşme, güvenilir, önceden tahmin edilebilir ve en önemlisi etkili bir sosyal örgütlenme yöntemidir (Heywood, 2007: 507). Onun tespitlerine göre bürokrasi, yerine bir başka benzeri konulmadan ortadan kaldırılamayacak bir araçtır. Bu anlamda bürokrasi hem yeri doldurulamayacak kadar zorunlu, hem de birçok şik yete konu olacak kadar da olumsuz bir görünüm sergilemektedir (Aydın, 2012b: 53). Weber'in bürokrasi analizinde rasyonellik ilkesi ile bürokrasinin g  l  bir örgütlenme olduğu vurgusu önem taşımaktadır.

1.1.3.6.1. Max Weber'in Otorite Tipleri

Weber bürokrasi konusunda, örgüt içindeki ilişkileri ele alırken “otorite” ve “güç” kavramlarından yararlanmıştır. O, bu iki kavram arasında bir ayrım yapmaktadır (Eryılmaz, 2002: 50-51). Weber (2005: 28)’e göre güç, bir sosyal ilişki içinde, bir tarafın hangi temele dayanırsa dayansın, direnme ile karşılaşsa dahi karşı tarafa istediğini yaptırabilmesini ifade etmektedir. Kısacası güç, bir noktada zor kullanmayı içermektedir. Otorite ise gücün özel bir şeklidir. Bir emir eğer taraflardan birisine itaat etme görevi yükleyebiliyorsa burada otoriteden söz edilebilir. Otorite, verilen bir emrin doğru olduğu ve bundan dolayı itaat edilmesi gerektiği inancını temele alan “meşruluk” esasına dayanmaktadır. Otorite ilişkisinde yöneten, güç kullanmaya yetkili olduğunu, yönetilenler de, itaat etmenin görev olduğunu düşünür (Eryılmaz, 2002: 50). Weber, yöneten ve yönetilen arasındaki otorite ve meşruiyet ilişkilerini geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal-rasyonel otorite sınıflandırması üzerinden üç şekilde incelemiştir (Tok ve Koçal, 2013: 103).

1.1.3.6.1.1. Geleneksel Otorite

Geçmişten devralınan kural ve güçlerin kutsallığına olan inanca vurgu yapılarak kendisine itaat edilen otorite tipidir. Otorite sahibi kişi ya da kişiler geleneksel kurallar tarafından belirlenir ve otoritesinin kaynağı da kendisinin geleneksel statüsünden kaynaklanır. Bu otorite tipinde gücü elinde bulunduran kişi ya da kişiler “üst, amir”, değil, kişisel anlamda bir “efendi” olarak nitelendirilir (Weber, 2005: 55). İdari görevliler memurlar değil, şahsi hizmetçilerdir. Yönetilenler ise güç sahibinin geleneksel olarak arkadaşları ya da tebaasıdır. İdari memurlar ile yöneticiler arasındaki ilişkilerde yöneticiye duyulan şahsi bağlılık belirleyicidir (Ekşi, 2010: 195). Geleneksel lider, kuralları koyar, onları yürütür ve uyuşmazlıkların çözümünde yargı görevini üstlenir. Bu toplumsal yapıda işlevler ayrışmadıkları için geniş bir bürokratik örgütlenme yapısına da ihtiyaç duyulmamaktadır (Ergun, 2004: 38) Kısacası geleneksel otorite gücünü ve meşruluğunu geleneklerden almaktadır.

Geleneksel otoritenin en basit şekline “gerontokrasi” [yaşlıların yönetimi] ve “patriyarkalizm” [grup içinde en yaşlının yönetimi] örnek gösterilebilir (Heper, 1977: 35). Her iki yönetimde de lider, otoriteyi kullanırken bütün toplumun yararını gözetmek

zorundadır. Çünkü bu yönetimlerde, liderler otoriteyi ellerinde tutarlar ve bürokratik bir örgütün varlığından söz edilemez. Grup lideri toplum içindeki bireyler arasında koordinasyonu sağlamakla görevlidir (Heper, 1973: 72). Ayrıca bu iki model muhtemelen yüz yüze ilişkilerin hâkim olduğu küçük ölçekli toplumlarda görülebilir.

Geleneksel yöneticinin kontrolü altında kişisel bir bürokratik örgütün doğması, özellikle de askeri gücün artması ile geleneksel otorite “patrimonyalizme” dönüşür. Mutlak otorite aşırı güçlenip zirveye ulaştığında ise otorite “saltanat” [sultanlık] olarak adlandırılır (Weber, 2005: 62). Bu aşamada patrimonyal yönetici sınırsız takdir yetkisini elinde bulundurmaktadır.

Patrimonyal yönetimde bütün ülke liderin malvarlığı olarak düşünülmektedir. Bu anlamda yönetim örgütü [bürokrasi], liderin kişisel yönetim aracı konumundadır. Bu örgütlenme içinde astın üste sınırsız bağlılığı bulunmaktadır. Ayrıca patrimonyal liderin sınırsız bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Patrimonyal üst, ahlâk, eşitlik ve sağduyu gibi genel kurallara uymak zorundadır (Heper, 1977: 35-37). Gerontokrasiden patrimonyalizme doğru yaşanan dönüşümde bürokrasinin ortaya çıkışı ile yöneticinin artan gücü göze çarpmaktadır.

1.1.3.6.1.2. Karizmatik Otorite

Weber, karizmatik otoriteyi geliştirerek kendisinden önce hakim olan toplumsal yapıları iki şekilde sınıflandırma alışkanlığına son vermiştir. Weber bir yandan geleneksel ve yasal-rasyonel otorite şekillerini kavramlaştırmış, diğer taraftan da bir karizmatik otorite şekli geliştirerek üçüncü bir otorite şekli ortaya koymuştur. Esas itibari ile bu model bir geçiş modelidir. Weber bu modelin, geleneksel otoriteyi ayakta tutan değerlerin zayıflamaya başladığı durumlarda ortaya çıkacağını ileri sürmektedir (Heper, 1973: 25). Dolayısıyla geleneksel otoriteden yasal-rasyonel otoriteye geçiş aşamasında karizmatik otoritenin görülebileceği söylenebilir.

Weber (2005: 73) “karizma” kavramını, bir kişiyi diğer insanlardan ayıran ve onun doğaüstü, insanüstü bazı özel niteliklere sahip olarak görülmesini sağlayan belli bir nitelik anlamında kullanmaktadır. Otorite sahibinin meşruluğu bu nitelikleri taşıdığına yönelik duyulan inançtan ileri gelmektedir. Dolayısıyla otorite sahibinin gerçekte bu niteliklere sahip olmasına gerek yoktur. Önemli olan itaat edenlerin böyle bir inanç

taşımalarıdır (Dursun, 1992: 137). Karizmatik otorite hem gelenekselliği hem de her türlü kurala yabancı olması sebebiyle rasyonelliği kabul etmemektedir (Weber, 2005: 79). Bundan dolayı, otoritenin yönetsel ifadesi kural olarak gevşek ve yetersiz bir nitelik göstermektedir. Peygamberler ve ulusal kahramanlar bu otorite tipine örnek olarak gösterilebilirler (Yağmurlu, 2004: 36).

1.1.3.6.1.3. Yasal-Rasyonel Otorite

Weber, yasal-rasyonel ideal tipi geliştirirken 19. yüzyılın ikinci yarısında meydana gelen Batı Avrupa'daki sanayi devrimlerinden etkilenmiştir. Özellikle bu dönem girişimci orta sınıfların siyasal yaşamda söz sahibi olmaya başladıkları bir dönemdir (Heper, 1977: 40). Yine bu dönemde yaşanan Fransız Devrimi de Weber'in çalışmalarına yön vermesi noktasında etkili olmuştur denilebilir.

Weber, yasal-rasyonel otoritenin bulunduğu bir toplumsal modelde otoritenin kaynağı olarak yasaları göstermektedir. Otorite, yasalara dayandığından dolayı meşrudur, çünkü yasaların oluşum sürecinin doğru olduğuna yönelik genel bir inanç bulunmaktadır (Ergun, 2004: 39). Bu genel inanç yasal-rasyonel otoritenin meşruluk temelini oluşturmaktadır.

Bu otorite tipinde bireyler verilen emirlere yasal olduğundan dolayı itaat ederler. Bu otorite tipinde yasaların rasyonel kabul edilmesi sonucunda verilen emirler yasal ve rasyonel bir nitelik taşımaktadır. Bireyler yasalara dayandığından dolayı emirlere itaat etmektedirler. Lider, yasalara uygun şekilde ya atamayla ya da seçim sonucunda yönetme yetkisine kavuşmaktadır. Verdiği kararların sınırı kendi iradesiyle değil, yasaların tanıdığı yetkilerle belirlenmektedir. Bu sınır hem kendisi tarafından hem de yönetilenlerce bilinmektedir. Yasal-rasyonel otoritenin en belirgin niteliği rasyonel olmasıdır (Tortop vd., 2007: 361). Burada rasyonellik kavramı, bilim, teknik ve hukuka dayalı anlamında kullanılmaktadır (Yağmurlu, 2004: 36). Weber'in yasal-rasyonel otorite tipinde yasalar, hem yönetenin görev ve yetki sınırlarını hem de yönetilenlerin hak ve ödevlerini belirlemektedir. Bu otorite tipinde hukuk üstünlüğünün hâkim olduğu ifade edilebilir.

Weber'e göre bu otorite, çağdaş devlet memurlarının ve bu yönden ona benzeyen tüm siyasal iktidar üyelerinin sahip oldukları bir egemenliktir. Bürokrasi,

yasal-rasyonel otoritenin en gelişmiş şeklidir. Bürokratin konumu, yönetici, yönetilen ve iş arkadaşları ile ilişkileri, hukuk kurallarıyla katı şekilde tanımlanmıştır. Bu anlamda yönetimin araçları memura ait değildir. Memurun makamı satılamaz, çocukları dâhil hiç kimseye devredilemez ve özel mülkiyetle bütünleştirilemez. Bu nitelik yasal-rasyonel otorite tipini diğer otorite tiplerinden ayırmaktadır (Eryılmaz, 2002: 54). Bürokrasi için en uygun otorite tipi yasal-rasyonel otoritedir.

Weber'in yukarıda verilmeye çalışılan üç otorite tipinin hiçbirisi, gerçek hayatta saf halleriyle bulunmamaktadır. Bu otorite tipleri ideal tiplerdir. Dolayısıyla bu düşünsel yapılar toplumsal gerçeği, siyaset ve yönetim örgütünü ve ilişkilerini anlamamız açısından birer araç olabilmektedirler. Kaldı ki hiçbir düşünsel model, gerçek durumu doğrudan açıklayamaz. Her düşünsel model gerçeğin belli yönlerini diğer yönlerinden soyutlayarak insanın kavrayabileceği duruma indirgeme amacını taşımaktadır (Dursun, 1992: 137). Gerçek hayatta ancak bu otorite tiplerinin çok karmaşık türlerine ve bileşimlerine rastlamak mümkündür. Dolayısıyla bu üç otorite tipi, geçmişteki ve günümüzdeki otorite biçimlerini açıklamada yetersiz kalmaktadır (Eryılmaz, 2002: 54). Ancak geçmişteki ya da günümüzdeki otorite tipleri geleneksel, karizmatik ve yasal-rasyonel otorite tiplerinin birkaç özelliğinin bileşiminden meydana gelmiş olabilir.

1.1.3.6.2. Max Weber'in İdeal Tip Bürokrasi Modeli

Weber'in bürokrasi konusunda kullandığı önemli kavramlardan birisi de “ideal tip” kavramıdır. Dünya üstünde tam bir karşılığı olmayan ideal tip, somut bir gerçeklik olmamakla birlikte (Gülmez, 1975: 53) yararlı bir kavramdır. Somut durum ya da eylem ideal tipe karşılaştırılır ve böylece, somut durum ya da eylemin ideal durumdan ne derece saptığı konusu açıklanmaya çalışılır. İdeal tip, biçimsel örgütlerin, birbirleriyle karşılaştırılmaları için gerekli boyutları sağlamaktadır (Heper, 1977: 28). Weber'in ideal tipi, olması gereken, ideal olan değildir. Benzerliklerinden dolayı anlamlı olan tipik ve karakteristik olguların ve özelliklerin soyutlanmasıyla oluşturulmuştur. Gerçeğin daha iyi anlaşılmasını ve anlatılmasını sağlayan düşünsel bir yapıdır (Gülmez, 1975: 55). İdeal tip bürokrasi ise gerçekte saf halde ve eksikliği bulunmayan bir yapı değildir. O daha çok düşünsel bir tanımlamadan ve nitelemeden, kavramsal bir çerçeveden ve kalıptan ibarettir. Mevcut örgütlerin bürokratik olup olmadıklarına ideal tipe yaklaşıkları ölçüde

karar verilmektedir. Burada temel amaç, düşünsel bir yapı olan ideal tiple, gerçek hayattaki somut olayları kıyaslamaktır. Böylece ideal tip, benzerlikleri ve farklılıkları belirlemeye yarayan bir araç konumundadır (Eryılmaz, 2002: 44-45). İdeal tip bürokrasi devletin kamu yönetiminde görülmesinin yanında özel sektörde, dini yapılarda, ordu, siyasal partiler, özel şirketler, dernek ve vakıflarda da ortaya çıkabilir (Dursun, 1992: 141). Weber'in ideal tip bürokrasisi yasal-rasyonel otorite tipine uygundur. Weber, ideal tip bürokrasiyi tanımlamamış onun yerine özelliklerinden söz etmiştir.

1.1.3.6.2.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

Memur tarafsız bir görev sahibidir. Belli bir görevi kabul etme, ilgili yönetimin kişisellikten uzak olan işlevsel amaçlarını kabul etme anlamına gelmektedir. Memurun kabul ettiği görevin sınırları kesin olarak çizilmiştir. Örgüt amaçları kaynağını bürokrasinin içinde faaliyette bulunduğu yasal çerçeveden almaktadır (Heper, 1977: 45). Sistematik şekilde konulmuş yasal kurallar biçimselliğin oluşmasını sağlamaktadır. Her çalışan bu soyut kurallara uymakta ve çalışanın yetki alanı yasalarla belirlenmektedir. Ayrıntılı yasal düzenlemelerin esas amacı, örgüt çalışanlarını kontrol altında tutmaktır (Heper, 1983: 293). Bürokratik kurallara göre örgütlenmenin ilk koşulu örgütsel büyüklüktür. Örgüt büyümeye başladıktan sonra yazılı kurallar gerekli hale gelmekte ve bürokratik örgütlenme ihtiyacı hissedilmektedir (Dursun, 1992: 142). Bürokratik örgütlerin işlevselliği ve örgüt içi ilişkileri ancak yasal kurallarla belli bir düzene oturtulabilir. Bu açıdan bürokratik örgütler açısından yasal kurallarla düzenlenmiş yetki alanı ve görevler önem taşımaktadır.

1.1.3.6.2.2. Hiyerarşi

Bürokrasi hiyerarşik esaslara uygun şekilde örgütlenmektedir. Alt birimler ya da astlar, üst birimlerin denetim ve kontrolü altında bulunmaktadır (Heper, 1977: 43). Astın üste başvuru yapma ve şikâyet etme hakkı mevcuttur (Weber, 2005: 43). Hiyerarşik örgütlenme sayesinde otoritenin tek merkezde toplanması sağlanmaktadır. Ast-üst derecesiyle kategorize edilen işler hiyerarşik bir düzen çerçevesinde birbirine bağlanmaktadır. Görev ve yetki dağılımları da yine hiyerarşik düzene uygun şekilde yapılmaktadır (Dursun, 1992: 142). Hiyerarşik düzen içinde herkes, kendi yönetimi altındaki çalışanların eylem ve işlemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur. Weber'e

göre hiyerarşi, kamu kurumlarının yanında siyasi parti ve özel örgütler dâhil bütün bürokratik örgütlerde görülmektedir (Eryılmaz, 2002: 46). Hiyerarşik düzen yasal kurallar yardımıyla oluşur/oluşturulur.

1.1.3.6.2.3. İşbölümü ve Uzmanlaşma

Bürokratik örgüt çalışanlarının, kapsamlı bir uzmanlık eğitimi almaları gerekmektedir. Bu devlet memurları için bir gereklilik olduğu kadar, özel işletmeler için de gereklidir (Tortop vd., 2007: 363). Dolayısıyla yasal kuralların rasyonel şekilde uygulanması ve görevin daha iyi şekilde yerine getirilmesi için uzmanlaşma bir gereklilik olarak ön plana çıkmaktadır. Bu açıdan teknik bilgi sahibi olan kişiler ancak örgüt çalışanı olarak atanmaktadır (Weber, 2005: 43-44). Ayrıca uzmanlaşma işbölümünün bir sonucudur (Eryılmaz, 2002: 46). Weber'e göre, bürokratikleşme, idari işlevlerin nesnel ilkelere göre uzmanlaşmasını ortaya çıkarmaktadır. Her görev ve bu görevlerin yürütülmesi, uzmanlık eğitimi almış ve sürekli uygulama içinde daha fazlasını öğrenen memurlara verilmektedir. İşlerin nesnel şekilde yürütülmesi, her şeyden önce hesaplanabilir kurallara göre ve kişilere göre değişiklik göstermeyen bir şekilde yürütülmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2002: 58). Bürokrasisinin büyük avantajlarından birisi de önemli ve büyük çaptaki projeleri yönetilebilir parçalara ayırabilmesidir. Bunun sonucunda doğal olarak uzmanlaşma artmakta ve böylece tek bir çalışanın söz konusu olan iş ile ilgili her şeyi bilmesi güç hale gelmektedir. Weber'e göre bu şekilde belirli alanlarda işbölümüne dayanan uzmanlaşma, bürokrasinin en güçlü yanlarından birisidir (Kalağan, 2010a: 30).

1.1.3.6.2.4. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması

Bürokratik eylem ve işlemler, kararlar ve kurallar yazınlık esasına dayalı olarak yapılmakta ve saklanmaktadır. Bu ilke sözlü tartışmaların kural olduğu durumlarda da geçerliliğini korumaktadır. En azından ön tartışmalara, tavsiyelere, her türlü karar ve kurallara uygulanmaktadır. Örgütün önemli bir parçası olan büro/daire, bu yazılı belgelerin ve çalışanların sürekli olarak yaptıkları işlerin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır (Weber, 2005: 44). Çağdaş bürokratik yapılanmalar, çalışmaları ve iç ilişkileri sırasında yazılı belgelere dayanmaktadırlar. Bu belgeler gerekli olduğunda kullanılmak üzere arşivlerde saklanmaktadırlar (Kalağan, 2010a: 29). Bürokratik

işleyişin yazılı belgeler üzerinden sağlanması işlerin daha kolay ve sağlıklı bir şekilde yapılmasına imkân vermektedir. Ayrıca yönetim sürecinde bilgilerin, işlemlerin yazılı belge haline getirilmesi onların saklanması, gerektiğinde tekrar kullanılmasını ve bürokratik işleyişin kontrol altına alınmasını kolaylaştırmaktadır. Ancak yönetimin yazılı usulleri esas alarak işlemesi kırtasiyecilik olarak bilinen bürokratik bir soruna da yol açabilmektedir. Belge yönetiminin iyi düzenlenmemesi, belgelerin iş ve işlemler için kullanışlı olmaması ve işlemlerin çok sayıda imza gerektirmesi gibi durumlarda kırtasiyeciliğin ortaya çıkması ve bürokratik sistemi baştan aşağıya olumsuz yönde etkilemesi doğaldır.

1.1.3.6.2.5. Gayrişahsîlik

Weber'in bürokrasi analizinde önemli ilkelerinden birisi gayrişahsîlik ilkesidir. Memur, kinsiz, tutkusuz, kişileri düşünmeksizin, sadece görev tanımı içinde kalarak aynı durumda bulunan tüm ilgililere eşit mesafede durup görevini yerine getirmelidir. İyi düzenlenmiş yasal kurallar bütünü, ilişkileri önceden tanımlanmış ve belirlenmiş kalıplara indirgeyerek çatışmaları azaltabilir, kişiselleştirilmiş ilişkileri, düşmanlıkları, korkuları, ihtirasları önleyebilir (Gülmez, 1975: 62-63). Çalışanın kişisel düşünce ve duygularını bir kenara bırakarak görevini yerine getirmeye çalışması, tarafsızlık ve verimlilik ilkeleri açısından ön koşul durumundadır (Eryılmaz, 2002: 47).

1.1.3.6.2.6. Kariyer Yapısı

Bürokraside memuriyet bir meslek niteliği taşımaktadır. Bu meslek belirli ilkelerle istikrarlı bir niteliğe kavuşturulmuştur. Memurluk, kariyer yapısı içinde uzmanlığa ve kıdeme göre gelişerek sürer (Kalağan, 2010a: 32). Bürokraside istihdam, teknik niteliklere dayandığından, keyfiliğe karşı korumaya alınmıştır. Memurun seçimi, ailesinin toplum içindeki yerine ya da siyasi görüşüne göre değil, tamamen işin gerektirdiği teknik vasıflara uygun şekilde yapılmaktadır (Eryılmaz, 2002: 47). Memur verimli, tarafsız, düzenli şekilde çalıştıkça kariyer yapısının varlığı sayesinde yükselebilir.

1.1.3.6.2.7. Kamu ve Özel Yaşamın Ayrışması

Memurlar, çalışma ya da yönetim sürecinde kullandıkları araçların sahibi olamazlar. Bunlar, kullanım açısından mal ya da para olarak sağlanmaktadır. Memur bunları kullanımının hesabını vermekle yükümlü kılınmaktadır. Bunun dışında görev alanı içinde bulunan örgütün malları ile memurun kendi özel kullanımına ait şahsi mülkiyeti altındaki malları arasında kesin bir ayrım söz konusudur. Yine örgütün işlerinin yürütüldüğü büro/daire ile çalışanın özel hayattaki barınma alanı da birbirinden ayrılmıştır (Weber, 2005: 44).

1.1.3.6.2.8. Kurallar Sistemi

Bürokraside yasal kurallar örgütün amacına göre belirlenmekte ve örgüt üyelerinin bu kurallara uyması beklenmektedir. Her yasal düzenleme özünde birbiri ile tutarlı soyut kurallar barındırmaktadır. Ayrıca yasaların yürütülmesi, soyut kuralların somut olaylara uygulanması anlamına gelmektedir (Weber, 2005: 42). Weber'e göre; bürokratik işleyişin kurallara indirgenmiş olması, doğrudan işin doğasından ileri gelmektedir. Bürokrasi, kişilere değil, soyut yasal kurallara dayanmaktadır. Memurun bağlılığı, üst konumda bulunan memurun şahsına değil, onun işgal ettiği makama ya da yürüttüğü göreve (Eryılmaz, 2002: 47-48). Görev ile memur arasındaki ilişkiyi netleştiren yazılı kurallar örgüt açısından son derece yararlıdır. Yazılı kurallar, memura ve vatandaşa güvence sağlamasının yanında keyfi davranışların ortaya çıkmasını da önlemektedir (Kazancı, 1972a: 78). Bürokrasinin dayandığı yazılı kuralların sosyal, siyasal, ekonomik koşullara uygun nitelik taşıması da son derece önemlidir. Öte yandan, yazılı kurallar, ne memurların iş yapmaktan kaçıp sığınabilecekleri bir liman olmalı ne de astların, üstlerin altında ezilmelerine fırsat vermelidir. Ayrıca vatandaşlarında hizmet alırken memnun olmaları sağlanmalıdır.

1.1.3.7. Bürokrasiye Eleştirel Yaklaşımlar

Bürokrasi, teorik düzeyde her ne kadar kusursuz gibi görünüyorsa da uygulama aşamasında çeşitli sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bu açıdan bürokrasinin gerek yapısından gerekse işleyişinden ileri gelen birtakım olumsuzluklarla karşılaşılmış ve bu olumsuzluklara yönelik getirilen eleştirilerle yeni yaklaşımlar gelişmiştir.

Parkinson Kanunu, Peter Prensibi ve Thompson'un Büropatoloji yaklaşımı, bürokrasiye yöneltlen en popüler eleştirel yaklaşımlardır.

1.1.3.7.1. Parkinson Kanunu

C. Northcote Parkinson (1909-1993), örgütlerin büyümesi, personel sayısında meydana gelen artışı ve bürokrasinin işleyişi ile ilgili görüşlerini mizahi bir şekilde ortaya koymuştur. Parkinson'un bu görüşleri kendi adıyla yani Parkinson Kanunu olarak bilinmektedir. Parkinson Kanunu, yetkiyi elinde bulunduranların iş hacmini göz önüne almadan kişisel önemlerini artırmak amacıyla astları durumundaki memur sayısını çoğaltmalarına, fazla mesai almak amacıyla memurların işleri gereksiz yere uzatma çabalarına dikkat çekmeye çalışmıştır (Gökçe ve Şahin, 2002: 7). Günümüzde bilgi toplumuna ulaşmış, gelişmiş Batı ülkelerinde görülmesi de Türkiye gibi gelişmekte olan ve özellikle de gelişmemiş devlet bürokrasilerinde (Öztekin, 2010: 310) Parkinson'un mizahi tespitleri hâlâ güncelliğini korumaktadır.

Parkinson'a göre "herhangi bir iş, kendisine ayrılan süreyi doldurur". Kısacası bir işin bitirilmesi için ona ayrılan süre ne kadar olursa, o işin tamamlanması o kadar süre alır. Örneğin; bir mektubu yazmak ve onu postaya vermek için iki saat gibi bir süre tanınmışsa, mektubun yazılması ve gönderilmesi bu süreyi doldurur (Tortop, 1983: 190). Bundan daha kısa bir süre tanınmış olsaydı, bu iş verilen kısa zaman içinde halledilirdi.

Parkinson'un başka bir tespitine göre, "bir işi görecekt kişilerin sayısı ile o işin hacmi arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır" (Tortop, 1983: 190). Dolayısıyla bir işin hacminin sabit kalması, artış göstermesi ya da azalması ile o işi görenlerin sayısı arasında bir paralellik aramak doğru değildir. Bu noktada Parkinson, iş hacmine bağlı olmadan iş görenlerin sayısının sürekli artacağını savunmaktadır. Bu önerisine 1935-1957 yılları arasında İngiliz Deniz Bakanlığının personel sayısında yaşanan istikrarlı artışı örnek olarak göstermektedir (Çilesiz, 2011: 97). Parkinson, önerisini bu bakanlıkta yaşanan personel artışı ile somut hale getirmiş ve kanıtlamıştır denilebilir.

Parkinson, yukarıda geçen tespitleri ile sınırlı kalmamış ve önerilerini sıralamaya devam etmiştir. Ona göre "memurlar rakiplerinin değil emri altındakilerin

artmasını isterler” ve “ memurlar birbirleri için iş yaratırlar”. Bir başka öneriye göre, “komite üreme hızı en yüksek olan canlıdır”. “Bir komitenin önemi, üyelerinin sayısı ile ters orantılıdır”. “Komitede kararlar ilgisiz katılımcıların oyları ile alınır”. “Konunun önemi ile tartışma süresi arasında ters orantı bulunmaktadır” (Tortop vd, 2007: 169; Gökçe ve Şahin, 2002: 8). Parkinson, her ne kadar mizahi şekilde önerilerini sıralayıp örneklendirse de, tespitleri yerinde olmuştur denilebilir.

Parkinson Kanunu, bürokraside kırtasiyeciliğin artması sonucunda verimin düşeceğini belirtmektedir. Bu kanuna göre her bürokratik görev kendine ayrılan sürenin sınırlarını zorlamakta ve personel ihtiyacını doğurmaktadır. Bürokrasinin yeniden örgütlenmesi halinde bile istihdam politikalarından dolayı kadrolarda bir iyileşme meydana gelmemekte ve eski personele yeni görevler ayarlama çabalarıyla süreç sonuçlanmaktadır (Türksoy, 2007: 112). Dolayısıyla bürokratik bir örgüte yerleşmiş olan bazı olumsuz alışkanlıkları ya da kötü zihniyeti söküp atmanın neredeyse imkânsız olduğu söylenebilir.

1.1.3.7.2. Peter Prensibi

Laurence Johnston Peter (1919-1990) çalışmalarına, Parkinson Kanununu inceleyip eleştirmekle başlamış ve yönetimin evrensel ilkesini ortaya koymaya çalışmıştır (Şahin, 2002: 8). Peter, bürokrasideki örgütsel yapıyı ve işleyişi gözlemleyerek kendi adını verdiği kuramı geliştirmiştir (Öztekin, 2010: 312). Birçok ilke ortaya atan Peter’in en dikkat çekici ilkesi şudur: “bir örgütte [hiyerarşide] çalışan herkes, yetersiz olduğu ve başarılı olamayacağı bir kademeye gelene kadar yükselme eğilimi gösterir”. Peter, bu ilkenin bütün örgütler için geçerlilik taşıdığını ve günlük hayatta karşılaşılan çalışanlardaki yeteneksizliklerin yine bu sebepten kaynaklandığını ileri sürmüştür (Tortop, 1983: 191). Örgüt içerisinde birtakım işler yürütülüyor ve başarıya taşınabiliyorsa o örgüt içinde hâlâ yetmezlik düzeyine ulaşmamış çalışanların bulunduğunu da ilkeleri arasına ekleyen Peter ayrıca, yetmezlik düzeyine ulaşmış bir çalışanın ne gibi belirtiler sergileyeceğini de açıklamıştır. Bunlar; tikler ve garip alışkanlıklar, kalıplaşmış ifadeler, kâğıt düşmanlığı ya da tutkusu, konuşmalarda fıkra anlatma gibi belirtilerdir (Çilesiz, 2011: 97). Parkinson Kanunu’nda olduğu gibi Peter Prensibinde de bürokrasiye mizahi şekilde eleştiri getirilmiş ve evrensel yönetim

ilkeleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Peter, yetmezliğin bütün örgütler için ve her devirde geçerli olduğunu yani evrensellik niteliği taşıdığını söylemiştir.

Peter'e göre örgütlerde, çalışanların yetmezlik düzeyine varmalarını hızlandıran birtakım uygulamalar bulunmaktadır. Bunlardan ilki “baştan savma yapılan terfi” politikasıdır. Bu kimi durumlarda çalışanların ayakaltından çekilmeleri için yapılan bir uygulamadır. Böylece çalışan başarısız olduğu görevden bir diğer başarısız olacağı göreve geçmiş olmaktadır. Peter, bir çalışanın liyakatine bakılmadan eş-dost ilişkisi ile üst kademelere yükselebileceğini söylemiştir. Buna “kıdeme karşı çekiş gücü” demiştir (Gökçe ve Şahin, 2002: 8). Kişinin bilgisi, becerisi, tecrübesi dikkate alınmaz sadece birtakım yakın ilişkilerinden dolayı üst pozisyona yükselmesine yardım edilmektedir. Buna kayırmacılık da denilebilir.

Peter, “kıdeme karşı itiş gücü” konusunda da ilginç tespitlerde bulunmuştur. Çalışma ve mesleki eğitim, bilgi ve beceri kısacası liyakat ilkesi itiş gücünü belirlemektedir. Ancak itiş gücünün yükselme konusunda tek başına yeterli olmadığını düşünen Peter, tek başına yükselmeyi sağlayabilen çekiş gücü ile itiş gücünün birleşmesi durumunda yükselmelerin hızlanacağını ve yetmezlik düzeyine ulaşma süresinin daha da kısılacağını savunmaktadır (Fişek, 1972: 33). Böylece Peter, bürokratik örgütlerdeki yükselmelerde liyakatin, eş, dost, tanıdık gibi birtakım etkenlerden daha az belirleyici olduğunu ortaya atmaktadır.

1.1.3.7.3. Victor A. Thompson ve Büropatoloji

Thompson bürokrasi konusunda yaptığı çalışmalarda, örgüt çalışanlarının davranışlarını ve zamanla örgüt içindeki pozisyonlarını algılamalarında yaşanan değişimi ele almıştır. Thompson, bu durumu “büropatoloji” olarak kavramlaştırmıştır. Ona göre büropatoloji, her büro çalışanının zamanla kendisini örgütün en önemli ve vazgeçilmez elemanı olarak değerlendirmeye başlaması anlamına gelmektedir. Büropatoloji, bürokrasinin temel özellikleri arasında yer alan işbölümü ve uzmanlaşma sonucunda çalışanın kendisine olan güveninin artmasıyla ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Thompson'a göre büropatoloji, katı, hiyerarşik, kuralcı, gizli, dışa kapalı ve merkezi bürokrasilerde görülen bir sorundur (Uslu ve Demirel, 2002: 180). Thompson büropatolojiye kaynaklık eden unsurları sıralayarak aslında büropatolojinin Weber'in

bürokrasi modelinden kaynaklandığını ve bu durumun bürokrasi açısından bir hastalık olduğunu dile getirmiş denilebilir.

1.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ

1.2.1. Türk Kamu Bürokrasisinin Tarihsel Gelişimi

Türk kamu bürokrasisinin temelleri çok eskilere dayanmakla birlikte çalışma açısından önemli olan Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, Osmanlı'dan devraldığı kurumsal ve bürokratik yapının kalıntıları üzerine kurulmuştur. Osmanlı'dan günümüze uzanan çizgide bürokrasinin gelişimi ilginç bir görünüm sergilemektedir. Osmanlı döneminde Batı ile ilişkiler, diğer azgelişmiş ülkelerle kıyasla bir hayli erken başlamıştır. Diğer taraftan Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti siyasal bağımsızlıklarını her zaman korumuşlardır. Bu iki özellik sonucunda tarihsel açıdan özgün bir bürokratik gelişimin oluşmuş olduğu ileri sürülmektedir (Heper, 1974a: 3). Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısının özelliği, tüm otoriteyi ve yetkiyi bir noktada toplayan katı bir merkeziyetçiliktir (Sencer, 1984b: 46). Kısacası Osmanlı Devleti' patrimonyal bir devlettir. Öbür taraftan Osmanlı'da bürokrasi zamanla siyasal sistem içinde giderek bağımsızlaşmış ve bürokratik olduğu kadar siyasal çabalar içine de girmiştir (Heper, 1974a: 1). Bu açıdan Cumhuriyet Dönemi bürokrasisini daha iyi analiz etmek ve temel özelliklerine açıklık getirmek amacıyla Osmanlı Devleti'nin bürokratik gelişimini ele almakta yarar görülmektedir.

1.2.1.1. Osmanlı Devleti Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi

Osmanlı Devleti, merkezi otorite çevresinde rasyonel sayılabilecek ilkelere uygun çalışan bir bürokrasi örgütlemiştir. Bürokrasi, üretimin devamlılığı, artı değerın merkeze aktarılması, iç ve dış güvenliğin sağlanması görevlerini yüklenmiştir (Kongar, 2003: 106). Bu yönetim sistemi, 1300'lü yıllarda oluşmaya başlamış ve kurumsallaşma süreci ile birlikte kendi içinde oturmuş bir yapıya kavuşmuştur (Karaer, 1987a: 26). Bürokrasi, kurumsallaşmaya başlamasıyla birlikte patrimonyal niteliği ile ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunda, otoritenin geleneksel niteliği, katı merkez-taşra karşıtlığı ve ülkenin padişahın malı sayılması etkili olmuştur. Toplumsal yapı ve bürokrasi ilk

başlarda geleneklerden etkilenmiş ancak 16. yüzyılla birlikte yönetimde İslami etkilerin arttığı görülmektedir (Heper, 1977: 55). Osmanlı'nın kuruluşundan itibaren din kuralları, yönetim ve hukuk alanlarında en yüksek yasa olarak tutulmuştur. Toprak-insan ilişkileri ve yönetimde gelenekler ve töreler önemli yer tutmakla birlikte İslami uygunluk gözetilmiştir (Sencer, 1984a: 23). Görüldüğü gibi Osmanlı Devleti teokratik bir yapının birçok özelliğini bünyesinde barındırmıştır.

Osmanlı yükselme devrinde bürokrasinin sivil kanadı ikinci planda kalmıştır. Bu dönem boyunca yönetimde ağırlığı bulunan grup askeri bürokrasidir. Osmanlı'nın kuruluşundan 16. yüzyılın sonuna dek süren bu dönemde bürokrasiyi denetim altında bulunduran güçlü bir padişahlık kurumu bulunmaktadır (Heper, 1983: 295). 16. yüzyıldan sonra padişahın otoritesi zayıflamaya başlamış ve otoritenin bir kısmı asker, sivil ve dini bürokrasi arasında bölüşülmüştür. Bu gelişmeden sonra düzeni korumaya çalışan devletin kendisi olmuştur. Padişah ise hâlâ güçlü olması ile birlikte devleti temsil eden bir kurum haline gelmiştir (Fidan vd., 2011: 116). İç ve dış etkenlere bağlı olarak yaşanan bu değişimle birlikte geleneksel Osmanlı yönetim sistemi bozulmaya başlamıştır. Yönetimde yaşanan bozulmanın önlenmesi amacıyla geleneksel yönetim yapısı tekrar sağlanmak istenmiş ancak başarı sağlanamamıştır. 18. yüzyıldan itibaren yönetimi düzenleme anlayışında yaşanan değişiklik sonucunda Batı örnek alınarak çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Ancak bu düzenlemeler geleneksel yönetimde küçük onarımlardan öteye gidememiştir (Sencer, 1984a: 43-44). Batı'dan önce askeri eğitim, teknik ve üniforma; daha sonra ise çeşitli kurumlar ve yasalar alınmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2009: 241). Duraklama dönemi ile Batı'daki gelişmelere kayıtsız kalma devri bitmiştir. Bu gelişmeden sonra Batı'nın düşünce birikimi ve kurumları, Osmanlı yönetimi alanında yapılacak olan reformların önemli bir esin kaynağı haline gelmiştir.

Osmanlı toplum yapısının temelini tımar ya da dirlik sistemi oluşturmuştur. Bu sistem hem asker hem de yönetici yetiştirmeye yaramıştır. Dirlik karşılığında askeri hizmette bulunan komutanlar, aynı zamanda yönetim yetkilerini de elde etmiştir (Sencer, 1984a: 22). Tımar usulüne dayandırılan vergi sistemi ile padişah ve bürokrasi üretimi büyük oranda kendilerinde toplamıştır. Böylece yeni kurumların ortaya çıkması engellenmiştir (Heper, 2003: 116). Bunun yanında siyasal sistemin üstünlüğü ve aracı kurumların olmayışı padişahın temsilcisi bürokrasinin konumunu güçlendirmiştir

(Durgun, 2003a: 206). Ayrıca kul sistemi⁴ benimsenmiş olup, padişaha mutlak sadakatle bağlı yöneticiler yetiştirilmeye çalışılmıştır. Böylece bürokrasi ile toplumsal gruplar arasında herhangi bir bağın kurulması önlenmek istenmiştir. Bu durum, bürokratların padişaha kişisel bağlılıklarını sağlayan önemli bir unsurdur. Ayrıca Enderun'da alınan eğitim bürokratların bağlılığını artırmıştır (Heper, 1983: 295). Kısmen güçlü bir bürokrasi hâkimdir ancak bu güç, bürokratların padişahın emri altında bulunmalarından ve daha çok onu temsil etmelerinden ileri gelmektedir.

Osmanlı gerileme dönemi içinde devletin gelirlerinde önemli derecede düşüş yaşanmıştır. Bundan dolayı vergilendirilme terk edilmiş ve iltizam⁵ usulüne geçilmiştir. Ayrıca merkezde bürokratların gördüğü eğitim bozulmuştur. Bu sebepler merkezde oligarşik bir siyasal sistem gelişmiştir. Siyasal güç, padişah ile askeri bürokrasi, dini ve kamu bürokrasisi arasında bölüşülmüştür. Ayrıca ayan olarak adlandırılan yerel güçler siyasal güce ortak olmuştur (Heper, 1983: 296). Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyıla kadar kişisel olmayan hukuk düşüncesi gelişme göstermemiştir. Bunun sonucunda bürokrasinin günlük faaliyetleri rasyonel hukuk kuralları ile belirlenmemiştir (Heper, 1977: 61).

16. yüzyıldan Tanzimat'a kadar olan dönemde toplumsal alandaki değişme ve gerilemelere paralel olarak yönetim de bozulmuştur. Bu gerilemeleri durdurmak ve yönetime tekrardan etkinlik kazandırmak üzere III. Selim döneminden itibaren bazı düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle II. Mahmut'un önemli etkiler yaratan düzenlemelerine rağmen, Osmanlı reform hareketlerinin doruğa ulaştığı dönem Tanzimat dönemi olmuştur (Sencer, 1984b: 46). Ayrıca 18. yüzyıldan itibaren bürokrasi padişahı ziyade devletin kulu olmaya başlamıştır (Durgun, 2003b: 229). 19.yüzyılda III. Selim'den itibaren kamu bürokrasisi yükselmeye başlamış ve II. Mahmut dönemine kadar askeri bürokrasiye ve ayanlara karşı üstünlük kurmuştur. II. Mahmut ve kısmen

⁴ Kul sisteminin kökeninde devşirme sistemi yatmaktadır. Birden çok erkek çocuğu bulunan Hristiyan ailelerden 8 ile 18 (bazen 20) yaşları arasında, sağlıklı ve güçlü olanlar devşirme olarak toplanmıştır. Bu şekilde toplanan çocuklar eğitilmekte, sadık ve yetenekli çocuklar Saray'daki Enderun Mektebi'nde eğitim görürken, diğerleri Yeniçeri Ocağına gönderilmişlerdir. Kul statüsü içinde yer alanlar hak ve fiil ehliyetine sahiptirler ancak hepsi padişahın şahsi malı olarak kabul edilmişlerdir. Mal ve can güvenlikleri yoktur (Akyılmaz, 2008: 395-397).

⁵ İltizam sistemi Roma'dan itibaren kullanılan eski bir tahsilât yöntemi olmakla birlikte, Osmanlı'da devlet gelirlerinin (vergilerinin) bir kısmının belli bir nakit bedelin peşin olarak ödenmesi karşılığında mültezim adı verilen üçüncü şahıslara devredilerek toplanması yöntemidir (Parlak ve Parlak, 2012: 26-27).

Abdülaziz ve özellikle II. Abdülhamit gibi güçlü padişahlar döneminde bürokrasi, siyasal sistemin gölgesinde kalmış olsa da genellikle en önemli aktör olmayı sürdürmüştür (Heper, 1973: 88). Tanzimatla birlikte kamu bürokrasisi reform hareketlerinin en önemli aktörü durumuna gelmiştir. Tanzimat dönemi boyunca sivil bürokratlar, 20. yüzyılda da etkisini sürdüren bürokratik yönetim geleneğini sürdürmüşlerdir (Heper, 1983: 296). Abdülmecit ve İttihat ve Terakki dönemleri kamu bürokrasisinin altın yıllarını yaşadığı dönemdir (Heper, 1973: 88). II. Abdülhamit'in 1876'da tahta geçmesi ile birlikte, bürokrasi eski gücünü koruyamamıştır. II. Abdülhamit kendisine bağlı bir bürokrasi kurmak istemiştir. Bu amacını da büyük oranda gerçekleştirdiği söylenebilir (Heper, 1983: 296) Bürokrasinin siyasal yönetim içindeki durumu padişahlara ve dönemin iç ve dış gelişmelerine paralel olarak değişiklik göstermiştir.

20. yüzyılın başlarında İttihat ve Terakki döneminde askeri bürokrasi siyasal sistem içinde siyasal yönüyle önemli bir konuma sahip olmuştur. Bu dönem içinde sivil ve askeri bürokrasi, Tanzimattan itibaren süregelen topluma hâkim olma fikrinde bir araya gelmiştir. Bürokrasiye göre toplumsal sorunlar ancak böyle bir hâkimiyetle çözüme kavuşturulabilirdi. Topluma hâkim olma anlayışının 1920'li yıllardan beri girilen faaliyetlerle birlikte Cumhuriyet dönemine de taşındığı görülmektedir. Bu açıdan bürokrasi sadece idari nitelik değil aynı zamanda siyasal nitelik de taşımıştır (Durgun, 2003a: 208). Osmanlı'dan Cumhuriyete merkeziyetçi, İslami değerlerin yanında rasyonel değerler de taşıyan, idari yönünün yanında siyasi niteliği de bulunan en önemlisi de geleneksel yönünün ağır basmasıyla birlikte modernlikten yana tutum sergileyen bir bürokrasi miras kalmıştır.

1.2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi

Değişen dış dünya ve ülke içi atmosfer karşısında, nitelik bakımından değişen Osmanlı bürokrasisi, toplumdan kopuk oluşunu belli ittifaklar kurarak bastırmaya çalışmıştır. Bir yandan da bürokrasi, ülkeyi kurtarma görevini yüklenmiştir. Osmanlı'nın son yıllarında bürokrasi, böyle bir işlevi yerine getirmek konusunda uygun görülmüştür. Ancak Atatürk ile gelişen süreç, söz konusu bürokrasinin nitelik değiştirerek Türkiye Cumhuriyeti'nin temellerinin atılmasında önemli bir araç olmuştur (Kongar, 2003: 107).

Osmanlı Devleti'nin her aşamasında önemli bir yere sahip olan bürokrasi, Cumhuriyetin ilk yıllarından günümüze kadar olan sürede siyasal iktidarla olan ilişkileriyle, içine düştüğü yapısal ve işlevsel sorunlarla ve geleneksel merkeziyetçi yapısıyla dikkati çekmiştir.

1.2.1.2.1. Tek Parti Döneminde (1923-1946) Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokrasinin Altın Yılları

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk yıllardan itibaren hızlı modernleşmeyi gerçekleştirmek istemiştir (Turan, 2003: 121). Bu açıdan Tanzimatla başlayan Batılılaşma çalışmaları Cumhuriyetin kurucu kadrosu tarafında yetersiz bulunarak daha köklü düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu aşamada bürokrasi yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Görüldüğü üzere Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasiye idari görevinin yanında modernleşmeyi ve ekonomik kalkınmayı sağlama görevleri yüklenmiştir. Böylece bürokrasiye, yüklenen bu kapsamlı görevlerden dolayı devlet tarafından geniş bir hareket alanı bırakılmıştır. Bürokrasi bazı hukuksal güvencelere de kavuşturulmuştur (Göküş, 2000: 23-24). Bu gelişmeler sonucunda bürokrasi, Cumhuriyetin ilk yıllarında toplum tarafından üstün ve önemli bir sosyal statü olarak değerlendirilmiştir (Bozkurt, 1998: 3574). Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, Osmanlı dönemindeki bürokrasiden önemli ölçüde farklılaşmış ve daha çok görev üstlenmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında bürokraside özellikle askeri kanadın ağırlıkta olduğu görülmüştür. Ancak Atatürk ve İnönü dâhil olmak üzere Cumhuriyetin kurucu kadrosunun bürokrasinin askeri kanadından gelmesine rağmen Atatürk, askeri bürokrasinin gücünü giderek kırmaya çalışmıştır (Heper, 1974a: 112). Kamu bürokrasisi ön plana çıkarılmak istenmiş ve askerin siyasal sistemin dışına itilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu dönemde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ile onun aracı konumunda bulunan bürokrasi belirleyici rol oynamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında siyasal elit, Türk toplumunu Batılı bir toplum yapmak için uğraşmıştır. Bu açıdan laiklik ve siyasal demokrasi kavramları önem kazanmış ve her iki kavram siyasal elit tarafından istekli şekilde benimsenmiştir. Bu kavramlar bürokrasiye de benimsetilmeye çalışılmıştır. Laiklikle dini nitelikler taşıyan bürokrasi kanadı baskı altına alınmak istenmiştir. Bu amaçla dini bürokrasinin idari

işlevleri kamu bürokrasisine devredilmiştir. Siyasal demokrasiye ise yönetim sürecinde politika üretme açısından önem verilmiştir (Heper, 1977: 96-97). Atatürk, temelde rasyonelliğe dayanan bir araç niteliğine sahip bir kamu bürokrasisi geliştirmeye çalışmıştır. Aynı zamanda bu kadronun Cumhuriyetin değerlerine bağlı kalmasını da arzu etmiştir. Böylece bürokrasi rasyonel bir temele oturtulurken siyasal bir görev de üstlenmiştir. 1930'lu yıllarda devlet-parti bütünleşmesine gidilmesi sürecinde kamu bürokrasisi, eski yönetim geleneğini canlandırmaya çalışmıştır. Üstelik bu süreçte kendisini ikinci planda bırakmak isteyen padişah ve din kurumu da bulunmamıştır (Heper, 1983: 296-297). Düşünsel arka planda toplumu geleneksel yapıdan koparıp modernleşmesi için her alana müdahaleyi gerekli gören bürokrasi, devletçilik politikası ile bu amacını büyük oranda gerçekleştirme fırsatına kavuşmuştur (Yılmaz vd., 2013: 276). Devletçilik politikasına geçilmesiyle birlikte bürokrasi içinde farklılaşmaların ortaya çıktığı görülmüştür. Geleneksel ve güvenlik işlevli bürokrat tipinin yanında üretime ve üretim sorunlarına yönelik yeni bir bürokrat tipi ortaya çıkmaya başlamıştır. Farklılaşma özellikle bürokrasinin üst kademelerinde belirginleşmiş ve zamanla bürokrasi içinde bir kontrol çatışması gün yüzüne çıkmıştır. Bu çatışma 1950'li yılların ortalarından itibaren açıkça kendini göstermiştir (Şaylan, 1983a: 300).

1935 yılından itibaren bürokrasinin toplumsal konumunda bir gerilemenin ortaya çıktığı söylenebilir. Bunun en büyük göstergesi ekonomik bölüşümdeki toplam payların azalmaya başlamasıdır. Siyasal iktidar her ne kadar bu konuda çeşitli düzenlemeler yapıp idari girişimlerde bulunmuşsa da gerilemenin engellenmesi sağlanamamıştır (Şaylan, 1983a: 300). Bürokrasi, ekonomik açıdan ve statü açısından kayba uğramıştır.

1940'lı yıllarda kamu bürokrasisi açısından, verimli ve etkin şekilde işleyen bir aracı kurum olmaktan ziyade Cumhuriyet ilkelerinin koruyuculuğunu yapmak daha önemli olmuştur. Ayrıca devletçilik politikası ile bürokrasi ekonomik hayata büyük oranda müdahale etmiştir. Bu müdahale nitelik açısından ekonomik aktörleri özendirici değil aksine ekonomiyi olumsuz etkileyecek şekilde yapılmıştır (Heper, 1983: 297). Sonuçta bu dönemde bürokrasi, siyaseti etkisi altına almış, yönetime ilişkin kararlarda etkin olmuştur. Yasal-rasyonel bürokrasi anlayışı içinde geleneksel bürokrasi anlayışı belli ölçüde varlığını devam ettirmiştir. CHP iktidarı boyunca, Osmanlı geleneksel yönetiminden devralınan bürokrasi ile modernleşme sağlanmaya çalışılmış, bürokrasi-

siyaset, parti-devlet bütünleşmeleri görülmüş (Yılmaz vd., 2013: 281), devletçilik politikası ile bürokrasi ekonomik alanda belirleyici bir konuma yükselmiştir. Tek parti döneminde bürokrasinin merkeziyetçilikten taviz vermediği ve en güçlü dönemini yaşadığı ifade edilebilir.

1.2.1.2.2. 1950-1960 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokratik Egemenliğin Sonu

1946 yılında Demokrat Partinin (DP) kurulmasıyla birlikte Türk siyasal yaşamında önemli bir değişim yaşanmış (Şaylan, 1983b: 393) ve siyasal sistem vatandaşların katılımına açılmıştır. DP'nin kurulması bir noktada merkezin, kenarın siyasete katılmasına imkân tanınması anlamına gelmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren güç kazanan bürokrasi, çok partili yaşama geçişle birlikte otoritesini kaybetmeye başlamıştır (Eryılmaz, 2002: 143). Bu dönem boyunca ana sorun, bürokrasinin siyasal etkinliğini zayıflatma çabaları olmuştur. Böylece bürokrasinin daha etkin ve verimli çalışması geri plana itilmiştir (Heper, 1977: 100). Bürokrasiye göre, Türkiye'deki vatandaşlar ve siyasetçiler demokrasi açısından uygun görünmemektedir. Ayrıca bürokrasi, DP'nin 1950 seçimlerini kazanarak iktidara gelmesini hoş karşılamamıştır. DP, cumhuriyet değerleri ve kurumları açısından bir tehdit unsuru olarak değerlendirilmiştir. Bu sebeple bürokrasi, ülkeyi temsil etme görevini üstlenmesi gerektiğini meşru sayarak yönetimin kendisinde olmasını istemiştir (Durgun, 2003a: 211). Ancak DP ise bazen Danıştay kararlarına da uymayarak, özellikle bürokrasinin üst kademelerinde kendine bağlı bir bürokratik kadro oluşturmaya çalışmıştır (Heper, 1983: 297). Heper (1980: 73)'in ifadesiyle, DP iktidarı ile birlikte Türkiye'de bir bürokratik elit-bürokratik elit karşıtı elit çatışması başlamıştır. Tek parti dönemi boyunca kol kola ilerleyen siyaset ve bürokrasi ikilisi, 1950-1960 dönemi boyunca nüfuz mücadelesi içine girmişlerdir.

DP'nin on yıllık iktidarı boyunca, toplumsal yaşamda köklü değişimler yaşanmış, sermaye birikimi hızlanmış, sanayi ve ticaret burjuvazisi güçlenmiştir. Bu dönemin kaybedeni bürokrasi olmuştur. Bürokrasinin en büyük gerilemesi ekonomik alanda kendisini göstermiştir. Bu dönemi temel alarak yapılan çeşitli araştırmalarda kamu görevlilerine milli gelirden düşen payda ciddi bir düşüşün yaşandığı saptanmıştır

(Şaylan, 1983a: 303). Buna ek olarak bürokrasi, sosyal değişimin aracı olmaktan çıkarılarak, yasama organı tarafından denetlenen, yürütme organının bir kolu haline getirilmek istenmiştir. Ayrıca “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk edilme”, “hükümet işlemlerine karşı yargı yolunu kapatma” şeklinde yapılan düzenlemelerle DP iktidarı mevcut bürokratik düzeni değiştirmeye çalışmıştır (Bozkurt, 1998: 3576). Bu dönemde bürokrasi ciddi olumsuz uygulamalara maruz bırakılmış fakat tamamen gücü kırılıp (Heper, 1974a: 137) etkisi yok edilememiştir.

DP iktidarı döneminde bürokraside, “geleneksel bürokrasi” ile “ekonomik işlevli bürokrasi” farklılaşması ortaya çıkarılmıştır. DP kurulduğu andan itibaren devletçiliği reddettiğini sürekli ifade etmiştir. Ancak uygulamada tam aksine, giderek devlet kapitalizmi kapsam ve etkinlik açısından geliştirilmiştir. Devlet eli ile kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde (KİT) sayısal anlamda ve kapsam açısından hızlı bir gelişme yaşanmıştır. Devlet tarafından kurulan ekonomik işlevli kamu kuruluşlarında, bölgesel düzeyde örgütlenmeye gidilerek ekonomik işlevli bürokrasi, geleneksel bürokrasinin denetiminden çıkarılmıştır. Dolayısıyla bu kesim daha ayrıcalıklı hale getirilerek, tekdüze bürokrasi ortadan kaldırılmış ve geleneksel işlevli bürokrasi ile ekonomik işlevli bürokrasi arasındaki 1950’den önce başlayan çatışma belirgin hale getirilmiştir (Şaylan, 1983a: 303, 305). DP iktidarı söylemlerinin aksine hareket ederek, CHP dönemi ekonomik politikalarını sürdürmeye başlamıştır.

DP, iktidarı boyunca bürokrasiye yasal-rasyonel özellikler kazandıracak çalışmalarda bulunmuştur. Bürokrasi alanında rasyonel esaslara uygun işbölümüne ihtiyaç duyulmuştur. Bunun sonucunda 1950’lerde yabancı uzmanlar çağırılmış, yönetimin daha etkin ve verimli çalışması için uzmanlardan çeşitli raporlar istenmiştir. 1953’de ilk kez kamu personel konularıyla ilgilenilmiştir (Heper, 1977: 99-100).

Sonuç olarak, bürokrasinin siyasal etkisini zayıflatmak amacıyla yapılan çalışmalar bir ölçüde başarı sağlamıştır. Ancak 1950’li yılların sonunda bürokrasi, sadece siyasal kararların uygulayıcısı durumundaki bir kuruma dönüştürülemediği. DP iktidarının mevcut bürokrasi yerine normatif bir düzen geliştirememiş olması, entelektüel kesimin bürokrasiyi desteklemesi ve bürokrasinin elini güçlendiren önceden yapılmış düzenlemeler bürokratik yönetim geleneğinin ayakta kalmasını sağlamıştır (Heper, 1974a: 140-141). 27 Mayıs 1960 tarihinde bu siyaset-bürokrasi çekişmelerine

sahne olan çok partili siyasal yaşam deneyimi askeri bir müdahale ile demokrasi ve iç çatışmalar sebep gösterilerek sona erdirilmiştir (Turan, 2003: 137). Kısaca, 1950-1960 arası dönemin ciddi bir bürokrasi-siyaset çekişmesine sahne olduğu ifade edilebilir.

1.2.1.2.3. 1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokraside Özerkleşme

1950-1960 döneminde, bürokrasi-siyaset çekişmesi yaşanmış, parti merkezli siyasetle bürokrasi büyük oranda güç ve itibar kaybına uğramıştır. DP uygulamaları sadece kamu bürokrasisi kanadından değil, askeri bürokrasiden, yargıdan, akademik camiadan ve entelektüel kesimden de tepki toplamıştır. Söz konusu iktidar karşıtı kesimler arasında iktidara karşı birlikte muhalefet etme fikri doğmuştur. Ekonomik ve toplumsal statüsü yönünden kayba uğrayan kamu bürokrasisi, 27 Mayıs müdahalesine sempati ile yaklaşmıştır (Eryılmaz, 2002: 147). Darbeden sonra 1961’de yeni bir anayasa hazırlanmış ve halkoyuna sunulduktan sonra kabul edilmiştir. 1961 Anayasası ile parlamento, egemenliği kullanan tek kurum olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yerine egemenliğin kullanımı anayasada tanımlanan “yetkili organlar” arasında bölüşülmüştür (Eryılmaz, 2009: 246). Bu yetkili organlar arasında üniversiteler, [ilk defa kurulan] Anayasa Mahkemesi ve kamu bürokrasisi bulunmaktadır (Heper, 1983: 297). Çağdaş bir hukuk devletinin asgari nitelikleri arasında gösterilebilecek bu türden kurumsal düzenlemelerin arka planında bürokrasiyi aramak anlamlı gözükmemektedir. Çünkü yeni anayasa döneminde bürokrasinin eski gücüne kavuşmadığı, buna ek olarak toplumsal statüsünün gerilemeye devam ettiği görülmüştür (Şaylan, 1983a: 305-306).

1950 yılından itibaren parlamentodaki sayıları azalan bürokrat kökenli milletvekillerinin sayısı askeri müdahaleden sonraki ilk yıllarda tekrar artmaya başlamıştır. Ancak bu artış, siyasal bir elit olarak kamu bürokrasisinin gücünü aynı doğrultuda artıramamıştır (Turan, 2003: 137). 1965 yılında Adalet Partisinin (AP) iktidara gelmesiyle birlikte 1950’li yılların bürokrasi-siyaset çekişmesi tekrar başlamıştır. Ancak 1960’lı yıllar bir önceki dönemden farklı bir nitelik göstermiştir. Özellikle 1960’tan sonra çeşitli kurumların kurulması teknokrat-bürokrat⁶ çalışanların

⁶ Teknokrat-bürokrat, uzmanlığını ileri sürerek kamu politikalarını kendisi belirlemek isteyen bürokrat tipidir (Heper, 1983: 297). Daha geniş bir tanıma göre teknokrat-bürokrat; bilimsel olan ve tekniği iyi bilen, çalıştığı kamu örgütü içinde örgütün tamamını ilgilendirebilecek çok yönlü kararlar alabilen ve bu kararları etkinlik ve verimlilik ilkeleri üzerine oturtabilen uzmandır (Kazancı, 1972b: 20).

ortaya çıkmasını sağlamıştır (Heper, 1983: 297). Ekonomik kalkınma sorunlarının baş gösterdiği bu dönemde bürokrasinin farklılaştığı ve eski bürokratik gelenekten kopmaya başladığı, ancak yine de belli grupların devletçilik politikasında ısrar ettiği söylenebilir (Heper, 1973: 115). Bu gruplar tarafından, neo-devletçi bir ekonomi politikası gündeme getirilip savunulmuş ve AP ile bu noktada anlaşmazlık yaşanmıştır (Heper, 1983: 297). Bürokrasi-siyaset çekişmesinin tekrar ortaya çıkmasının yanında bürokraside bir ayrışmanın, gruplaşmanın yaşandığı belirtilebilir.

1961 Anayasasında kamu çalışanlarına sendika kurma hakkının tanınması, Danıştay'ın, yürütmeyi denetleme gücünün artırılması, öğretim elemanlarının siyasi partilere girebilmesinin önünün açılması gibi gelişmeler, bürokrasinin siyasi iktidar karşısında güçlenmesine imkân vermiştir. Ayrıca bürokrasinin ekonomik ve sosyal gelişme sürecine önemli bir aktör olarak katılabilmesi sağlanmıştır (Eryılmaz, 2002: 147-148). Yasal düzenlemeler açısından durumun bürokrasi lehine işlediği görünürken uygulamada durumun farklılık gösterdiği belirtilmektedir. Kamuda çalışan işçiler toplu sözleşme hakkından yararlanıp mali konularda kazanımlar elde etmişken, memurların böyle bir hakkı bulunmamıştır. İşçi-memur ayrımını artıran bu uygulama sonucunda KİT'lerde çalışan memurların işçi statüsüne geçmeye başladığı görülmüştür (Eryılmaz, 2002: 149). Bu dönemde kamu bürokrasisinin karşısında askeri bürokrasi önem kazanmıştır. Askeri bürokrasi askeri müdahalenin ardından Cumhuriyetin ilk yıllarındaki konumuna yükselmiştir. Anayasaya konulan ilkeler sayesinde askeri bürokrasi hem özerklik kazanmış hem de yargı denetimi dışına taşınmıştır. 1961 Anayasası ile gelen Milli Güvenlik Kurulu (MGK) toplantıları aracılığıyla askeri bürokrasi ülke yönetiminde de söz sahibi olmuştur (Göküş, 2010: 208). Dolayısıyla Cumhuriyetin ilk yıllarında yerleşmiş olan devletin koruyuculuğu, kamu bürokrasisinin elinden çıkmış ve askeri bürokrasiye geçmiştir. Böylece kamu bürokrasisinin siyasi etkinliği kırılmıştır (Durgun, 2003b, 233). Bu dönem içinde askeri bürokrasi kanadı kamu bürokrasisinden statü ve diğer kazanımlar konusunda daha fazla avantaj elde etmiştir.

12 Mart 1970 tarihli askeri muhtıra sonrasında anayasada yapılan önemli değişikliklerle yürütme güçlendirilmiş fakat özgürlükler kısıtlanmış ve bürokrasinin özerkliği kaldırılmıştır. Siyasal yaşamda 1973 yılından itibaren başlayan koalisyon

hükümetleri döneminde iktidarlar, kendi yandaşlarını bürokratik kadrolara yerleştirerek bürokrasiyi denetim altına almaya çalışmışlardır (Eryılmaz, 2009: 247). Bunun yanında 1961 yılından sonra kamu bürokrasisinde yaşanan en önemli gelişmelerden birisi de sayısal büyümedir. Hem devletin üstlendiği hizmetlerin artmış olması hem de 1970’li yıllardaki ekonomik bunalım sonucunda artan işsizliğin kamu sektöründe yapılan memur alımlarıyla hafifletilmek istenmesi gibi sebepler sonucunda memur sayısı artmıştır. 1977 yılından itibaren görülen yüksek enflasyon ve 1980 sonrası uygulanan ekonomi politikası bürokrasiyi ekonomik bakımdan çıkmaza sürüklemiştir. Sayısal büyümeye ve yoksullaşmaya ek olarak bürokraside yaşanan siyasallaşma ile birlikte liyakatin çöktüğü ileri sürülmüştür (Şaylan, 1983a: 306-307). Bu yaşananlar ışığında kamu bürokrasisinin 1960-1980 arası dönemde toplumsal statü, liyakat ve ekonomik kazanımlar yönünden pek de parlak olmayan bir dönem geçirdiği ileri sürülebilir. Ancak askeri bürokrasinin konumunu sağlama aldığı ve siyasal iktidar karşısında gücünü artırdığı ifade edilebilir.

1.2.1.2.4. 1980 Sonrası Türk Kamu Bürokrasisi: Bürokratik Dönüşüm ve Yeniden Yapılanma

1980’li yıllar dünya açısından, özellikle gelişmiş Batı ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelerde özelleştirme, deregülasyon (serbestleştirme) ve devletin küçültülmesi gibi neoliberal uygulamaların hayata geçirilme sürecini ifade etmektedir. Batıda devletin bürokratik örgütlenmesinde, işlevlerinde ve ekonomi politikalarında (Eryılmaz, 2002: 151-152) bu gelişmeler yaşanırken Türkiye’de, 1970’li yılların ortalarından itibaren içine girilen çok yönlü bunalımın etkileriyle 12 Eylül 1980 tarihinde bir askeri müdahale gerçekleştirilmiştir. Bu müdahalenin ardından kamusal yaşam 7 Kasım 1982 tarihinde halkoyuna sunulduktan sonra kabul edilen bir anayasayla yeniden inşa edilmeye başlanmıştır. Yeni anayasa ile [1961 Anayasasında Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu şeklinde yapılanan] yasama organı tek meclise dönüştürülmüş ve yürütmeden “görev ve yetki” olarak bahsedilerek güçlü bir yürütme kanadı oluşturulmuştur (Şaylan, 1983b: 408-409). Güran (1989: 17-18)’a göre, 1982 Anayasası ile bir yandan yerel yönetimler içinde yeni merkezi odaklarda yetkiler toplanılarak öte yandan, bazı yetkiler Bakan, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı gibi siyasi merkezlere aktararak iki boyutlu bir merkezileşme gerçekleşmiştir.

Yeni anayasa ile birlikte güçlenen bir başka kurum ise askeri bürokrasidir. 1960 askeri müdahalesinden sonra askeri bürokrasinin giderek artan gücü 1980 yılından sonra yeni anayasadaki düzenlemelerle birlikte doruğa ulaşmıştır. Özellikle MGK'nın yapısı ve işlevleri yeniden düzenlenmiş ve sistem içindeki konumu güçlendirilmiştir. Bundan sonraki süreçte siyasal yaşamın büyük çoğunluğu askeri bürokrasinin etkisi altında kalmıştır (Durgun, 2003a: 220). Ancak askeri bürokrasiden kaynaklanan etki, 21. yüzyılın başından itibaren zayıflama sürecine girmiştir.

Askeri müdahalenin ardından kurulan askeri hükümet, Milli Güvenlik Konseyi'nin belirlediği doğrultuda çalışmalara başlamıştır. Hazırlanan hükümet programında kamu bürokrasisinin, yeni koşullara ve ihtiyaçlara kendini uyduramayarak eskimiş olduğu, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kaldığı ifade edilmiştir. Ayrıca kamu bürokrasinin verimsiz, hantal, aşırı merkeziyetçi olduğu belirtilmiş ve bürokraside gereksiz formalitelerin ve kırtasiyeciliğin bulunduğu ifade edilmiştir. Hükümet programında Türk kamu bürokrasinin bu sorunlarına kalkınmanın önündeki engeller olarak işaret edilmiştir (Karaer, 1987b: 37). Aynı şekilde 1983 yılında iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) hükümet programında, özelleştirme politikalarının yanında bürokrasi ile mücadele konusunu da temel hedefleri arasında göstermiştir. ANAP hükümeti tarafından bürokrasiye yaklaşım tarzı daha çok “kırtasiyecilik” ve “devletin ekonomiye müdahalesi” şeklinde olmuştur. Bu kapsamda bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi çalışmaları başlatılmıştır (Eryılmaz, 2002: 153). Aynı zamanda işlemez durumda olan devleti ve kamu bürokrasisini, özel sektör örgütlerinin ve piyasanın mantığıyla yeniden düzenlemek gerektiğine kanaat getirilmiştir (Yayman, 2008: 257). Fakat verimsizliğin ve bürokratik hantallığın en büyük kaynağı olan merkeziyetçilik konusunda anlamlı bir çalışmanın başlatılmadığı görülmüştür. Bürokrasinin gizlilik, kuralcılık, tutuculuk, israf, örgütsel büyüme, biçimsellik, siyasallaşma, yolsuzluk, kayırma, işlemlerde araçların kullanılması gibi sorunları ciddiye alınmamıştır (Eryılmaz, 2002: 153). Bu konuda kayda değer herhangi bir çalışmanın yapılmadığı söylenebilir.

1980 sonrası Türkiye’de, 24 Ocak Kararları, 12 Eylül rejimi ve 1982 Anayasası temelde ekonomik, toplumsal, siyasal ve bürokratik anlamda köklü bir değişimin yaşanmasına yol açmıştır. 24 Ocak Kararlarının esas amacı piyasa ekonomisinin önünü

açmak ve Türkiye'nin kapitalist sisteme eklemelenmesini sağlamaktır (Tarhan, 2012: 17). Bu açıdan 24 Ocak Kararları Türkiye'de temel değişimin başladığı bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Devleti küçültmeye ve piyasayı güçlendirmeye dayanan liberal uygulamaların devlet geleneği üzerinde önemli etkileri olmuştur. Süreçle birlikte ülkenin ekonomik açıdan uluslararası finans kuruluşlarıyla ilişkilerini güçlendirmesi, Türk kamu bürokrasisinde değişimin hissedilmesini sağlamıştır. Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası gibi yönetimde işlevsel ve kurumsal yenilikleri öngören uluslararası kuruluşlarla girilen diyaloglar sonucunda kamu bürokrasisi alanında değişimin kaçınılmaz hale geldiği söylenebilir (Çapar, 2011: 36). 1980 yılından itibaren özellikle ANAP hükümetleri döneminde, piyasanın desteklenmesi, özelleştirme, devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması, devlet yatırımlarının kısıtlanması gibi birtakım liberal politikalar hayata geçirilmiştir. 1990'lardan başlayarak 2000'li yıllarda açıklık kazanan birtakım düzenlemelerle birlikte (Peker vd., 2014: 182) kamu bürokrasisini yeniden yapılandırma yönünde adımlar atıldığı dikkat çekmektedir.

1980'den sonra özelleştirme ve devletin küçültülmesi söylemleri çerçevesinde bir kısım KİT'ler özelleştirilmek istenmiş fakat yasal engeller ve uygulama hatalarından dolayı istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Dolayısıyla kamu bürokrasisindeki işlevsel ve örgütsel büyüme devam etmiştir. Öte yandan Bakanlar Kurulu'nun faaliyet alanının mevzuattan ötürü çok fazla genişlediği görülmüştür. Bu durum Bakanlar Kurulu'nun gündeminin yoğun olmasına ve hizmetlerin gecikmesine sebep olmuştur. Ayrıca yine bu dönemde hizmet ve devlet bakanlıklarının sayılarında mütevazı bir artışın yaşandığı dikkat çekmiştir (Tortop vd., 2007: 476-477). Yine ANAP hükümetleri döneminde kamu bürokrasisinin ve hukuk sisteminin hızlı, etkili ve verimli hale getirileceği ileri sürülmüş ve idari reformların gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ancak hükümet programlarında karşılaşılan iç çelişkilerden bu ifadelerin gerçeği yansıtmadığı sonucuna varılmıştır. Öte yandan ANAP hükümetinden iki yıl sonra kurulan Akbulut hükümeti programında da aynı konulara değinilmiştir (Aykaç, 2003: 269). Kısacası yapılmak istenilen reformların birçoğunun kâğıt üzerinde kaldığı ve uygulama aşamasına geçil(e)mediği görülmüştür.

1980'den 2000'li yıllara kadar siyasetal yaşama bakıldığında zayıf ve siyasi

sorumluluğun partiler arasında paylaşıldığı koalisyon hükümetlerinin iktidara geldikleri göze çarpmaktadır. Bu dönemin zayıf koalisyon hükümetleri özellikle bürokratik dirençle karşılaşmayı ve atanmış-seçilmiş tartışmalarına girmeyi istemediklerinden ötürü geçerli ve etkin politikalar üretmekten kaçınmayı, köklü ve yapısal bürokratik reformları ertelemeyi tercih etmişlerdir (Kalağan, 2010a: 102). Koalisyon hükümetlerinin kısa ömürlü olmaları ve askeri bürokrasinin siyasal yaşamı büyük ölçüde etki altına alması, kamu bürokrasisi alanında kalıcı düzenlemelerin yapılmasını engellemiştir. Kalıcı çözümler üretmek için güçlü bir siyasal iradenin yanında demokratik bir ortamın bulunması da oldukça önemlidir.

2000’li yıllardan günümüze kadar olan sürede iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin (AKP) bürokrasiye yaklaşımı, bürokrasinin kırtasiyecilik ve gereksiz formalitelerin fazlalığı anlamı üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu açıdan bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bunun anlamı kamu bürokrasisinde yapılan düzenlemelerin azaltılması ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi gerektiğidir. Gereğinden fazla belge ve bilginin istenmemesi, beyana güven gibi unsurlarla desteklenen kısa ve sade bir mevzuatın gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla yatay örgütlenme, hiyerarşinin azaltılması, yetki devri, takdir yetkisi, iş standartlarının ve süreçlerinin tanımlanması ve duyurulması gibi unsurlar önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması kırtasiyecilikle mücadelede başarıyı artırabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 157-158). AKP iktidarı boyunca hükümet programlarında kamu bürokrasisi ile ilgili olarak kırtasiyeciliğin önlenmesi gerektiğine değinilmiştir.

Türkiye’de 1980’den sonra karma ekonomi politikasından piyasa ekonomisine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Ancak piyasa mekanizmasına uygun düzenleyici kurumlar oluşturulmamıştır. Devlet sanayi, ticaret, tarım, enerji, bankacılık ve iletişim alanlarından çekilmiş ve devletin hakemlik görevini yerine getirecek kurumlara gereksinim duyulmaya başlamıştır. Bu doğrultuda büyük oranda IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileriyle ve etkisiyle üst kurullar bürokrasisine gidilmiştir (Eryılmaz, 2002: 160). Üst kurullarla birlikte yönetimin ve ekonominin siyaset karşısında özerklik kazanması, bu alanların siyasetin dışına çıkarılması, idari ve ekonomik istikrarı koruyacak özerk yapıların örgütlenmesi ve yönetimde rasyonelliğin

ve verimliliğin sağlanması amaçlanmıştır (Durgun, 2003a: 217). Öte yandan 1960'lı yıllarla birlikte partizanlaşma ve çeşitli düzenlemelerle siyasetin etkisi altına giren kamu bürokrasisi, özerk şekilde örgütlenen üst kurullar yardımıyla siyasetin etkisinden sıyrılma imkânına kavuşmuştur. Çünkü kamu çalışanlarını siyasal baskılardan kurtarma gerekçesi, esasında kamu bürokrasisini güçlendiren ve siyasi iktidarın memurlar üzerindeki etkisini zayıflatan önemli etkenlerden birisidir (Durgun, 2003a: 221). Özerk statülü bu yapılanma siyasetin etkisini önleyebilir, fakat kurulların siyasallaşmasına mani olamaz. Liyakat ilkesinin gözetilmesi gereken bu kurullarda atamalar hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla siyasetçiler, kendilerine yakın kişileri üst kurullara atayarak dolaylı yünden bu kurulları yönetmek isteyebilir. Bunun önlenmesi ve liyakat ilkesinin gözetilebilmesi açısından atamaların Cumhurbaşkanı ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılması gerekmektedir (Eryılmaz, 2002: 163). Her şeyden önce liyakatin sağlanabilmesi için hem siyasilerin hem de üst kurullarda çalışan bürokratların liyakati gözetmeyen bir zihniyeti terk etmeleri gerekir. Aksi halde en iyi düzenlemelerin, önlemlerin ve çabaların bile beklentileri karşılaması güçleşebilir.

Türk kamu bürokrasisinin gelişim süreci ele alındığında, 1990'lı yılların sonuna kadar iç etkenlerin, 2000'li yılların başından itibaren dış etkenlerin değişim konusunda belirleyici olduğu ileri sürülmektedir (Saran, 2005: 42). Çünkü son yirmi yıllık sürede hemen hemen bütün ülkeleri etkileyen yeni bir dünya sistemi oluşmaya başlamıştır. “Küreselleşme” süreci olarak adlandırılan bu dönemde, sosyo-ekonomik politikalarda ve kamu örgütlerinde yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Küreselleşme, yönetimde mükemmellik, insan hakları, bilgi çağı, bilgi toplumu, uluslararası rekabet, esnek ve hızlı karar alma, vatandaş (müşteri) taleplerine hızlı yanıt verme, toplam kalite yönetimi, yetki devri, stratejik yönetim gibi daha birçok kavram, örgütlerin yapılarında ve işleyişlerinde önemli değişimler yaratmaktadır. İşletme rasyonelliğine, yeni kamu yönetimine, yönetişime geçiş olarak kavramlaştırılan (Yayman, 2008: 264-265) bu yeni anlayışların tamamı küreselleşmenin bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de 2003 yılında yeni bir dünya sistemine uygun ilk ciddi ve kapsamlı düzenleme girişiminde bulunulmuştur. Başbakanlık tarafından kamuoyuna sunulan iki ciltlik metinden birincisi, konunun felsefi-kuramsal altyapısını anlatan Değişimin

Yönetimi İçin Yönetimde Değişim ismini taşıyan kitaptır. İkincisi ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısıdır. Tasarı üzerinde basında ve bilimsel camiada ciddi tartışmalar yaşanmıştır (Bilgiç, 2008: 40). Tasarı incelendiğinde temelde küreselleşme sürecine paralel nitelikler taşıdığı görülmüştür. İdare yerine geleneksellikten ayrılmayı çağrıştıran yönetim kavramı kullanılmıştır. Yönetimde açıklık, şeffaflık, vatandaşların yönetim sürecine katılımın yanında hesap verebilirlik, verimlilik, piyasa, rekabet ve sonuç odaklılık ilkeleri öngörülmüştür. Merkezin yönetimin yetkileri sayılarak yetkilerinde sınırlandırılmaya gidilmiş ve geri kalan yetkilerin tamamı yerel yönetimlere bırakılmak istenmiştir. Hukukilik denetiminin ötesinde performans denetimine ve mali denetime yer verilmiştir (Bilgiç, 2008: 40-41). Kamu bürokrasisinde ciddi değişimleri öngören bu kanun tasarısı kanunlaşmamış ve dolayısıyla uygulamaya geçilememiştir (Çapar, 2011: 39). Tüm bunlar Türkiye açısından henüz yeni olsalar da kamu bürokrasisini de ilgilendiren çeşitli düzenlemelerin dayanağını oluşturmuşlardır. Buna göre; devleti ilgilendiren bazı plan ve programların vatandaşlara açık ve ulaşılabilir olmasını sağlayan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Yine, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanunu, bilgi ve belge açıklığını sağlayan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (Ökten, 2012: 239-240) yönetişim, yeni kamu yönetimi gibi gelişmelerin Türkiye'deki birer yansıması olarak değerlendirilebilir.

Küreselleşme sonucunda kamu hizmetinin tanımı ve kapsamı değişmeye başlamış ve sonuçta buna uygun bir personel sisteminin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda sözleşmeli çalışma sistemi istisna olmaktan çıkıp kural haline gelmektedir (Çapar, 2011: 39-40). Ayrıca, kamu personel sayısının düşürülmesi, esnek çalışma usulü ile performansa dayalı ücretlendirme gibi konular günümüz personel sisteminin diğer esaslarını oluşturmaktadır. Söz konusu esaslar kamu personel sistemini özel sektör personel sistemine benzetirken kamu sektörü-özel sektör ayrımını da göz ardı etmektedir (Eren, 2006: 150). Türkiye'de kamu personel rejiminde yaşanan değişim göz önüne alındığında, Türkiye'nin bu süreçten etkilenecek hareket ettiği ortaya çıkmaktadır. Bunu kamu sektöründe uygulanan performansa dayalı uygulamalardan ve son yıllarda istihdamda sözleşmeli personelden (Acar, 2012) sıklıkla söz edilmesinden anlamak mümkündür.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN PATOLOJİK OLGUSU: KIRTASIYECİLİK

2.1. BÜROKRASİ VE KIRTASIYECİLİK

Bürokrasi, birçok değişik anlamı ya da boyutları olan çok yönlü bir kavramdır. Bu kavramın anlamı konusunda ilk olarak; tanımlayıcı ve nesnel, ikinci olarak; duygusal ve kötuleyici olmak üzere ikili bir ayrıma gidilmiştir. Öte yandan bürokrasiye verilen anlamlar toplumdan topluma farklılık göstermektedir. Kıta Avrupası'nda bürokrasi, genellikle kamu görevlisi anlamında kullanılırken kimi zaman, bütün kamu yönetimi düzeninin karşılığı olarak da karşımıza çıkmaktadır (Emre, 1991: 209-210).

Günlük dilde kırtasiyecilik anlamının yanında büroların iktidarı gibi değişik anlamlarda kullanılan bürokrasi kavramının, Weber'den bu yana belirli ilkeler etrafında şekillenen örgüt modeli anlamını kazandığı bilinmektedir. Vatandaşların kırtasiyecilik anlamında kullandıkları bürokrasi kavramı, Weber tarafından önceden belirlenmiş kurallara ve ilişki kalıplarına uygun şekilde işleyen örgütsel yapı olarak betimlenmiştir (Gülmez, 1975: 48). Bürokrasi kavramı Weber'in ortaya koyduğu ilkelerle şekillenmiştir. Kırtasiyecilik, kimi zaman bürokrasi yerine kullanılsa da onun içini doldurabilecek, anlamsal düzeyde onu bütün olarak karşılayabilecek bir kavram olmaktan uzak görünmektedir.

Bürokrasi denildiğinde, bir rasyonellik bir de patoloji akla gelmektedir. Bir arada çalışan insanlar rasyonel ilkelere göre örgütlenerek bürokrasiyi meydana getirmektedirler. Mantık ve sistematiklik bürokratik örgütlerin en temel özellikleri arasında yer almaktadır. Uygulamada yöntemler belli olmalı, alınan kararlarda bütünlük ve tutarlılık gözetilmelidir. Marshall E. Dimock tarafından ifade edildiği üzere, bürokrasi olmadan büyük modern örgütler hayatta kalamaz, fakat aşırı bürokrasi de birtakım sorunların meydana gelmesine sebep olur (Aktan, 1989: 34). Bundan dolayı bürokrasinin kimi zaman duygusal ve kötuleyici bir anlamda kullanılıp patolojik yönüne vurgu yapıldığı görülmektedir. Genellikle teknik anlamıyla bu kavramı kullananların zihninde kırtasiyecilik, işlerin ağır yürütülmesi, keyfi kararların alınması hatta idari yoldan baskı kurulması tarzında çağrışımlar uyandırmaktadır (Abadan, 1959: 7).

Tüm bunların yanında bürokrasinin iyi işlememesi sonucunda ortaya çıkan sorunlar genellikle kırtasiyecilik olarak adlandırılan ve sorumluluk üstlenmemek, kendi sorumluluğunu başkalarına yüklemek durumunu karşılayan bir kavram olarak ortaya

çıkmaktadır (Tortop vd., 2007: 333). Bu anlamıyla kullanıldığında bürokrasi kavramının olumsuz bir değeri söz konusu olmakta ve kavram, bürokrasinin patolojik yönünü ifade etmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 46). Genellikle halk arasında kırtasiyecilik şeklinde olumsuz bir anlamda kullanılan bürokrasi için bilim çevreleri tarafından [olumsuzluğu ifade etmek amacıyla] “bürokratizm” ve “büropatoloji” kavramları kullanılmaktadır (Dursun, 1992: 134). Bürokrasi kavramı, geniş halk yığınları tarafından yanlış şekilde tamamen kırtasiyecilik gibi [yukarıdaki belirtilen] bürokrasinin olumsuz sonuçları anlamında kullanılmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 46). Bürokrasinin hastalıklı, sorunlu yönlerini vurgulamak amacıyla kırtasiyecilik yerine bürokrasi kavramının kullanılması ve bürokrasinin sadece bu kavramı karşıladığı şeklinde bir tutumun sergilenmesi büyük ölçüde hatalıdır.

Bürokrasi sürekli eleştiriye tabi tutulmaktadır. Fakat modern çağın toplumları, bürokratik şekilde yapılanmış olan büyük örgütlerin işleyişine dayanan düzene alışmışlardır. Bu örgütlerin yozlaşıp kırtasiyecilikle işler duruma gelmesine de kaçınılmaz bir sonuç, katlanması gereken bir durum olarak yaklaşmaktadırlar. Ancak kırtasiyecilik, her yerde ve genellikle örgütsel verimliliği düşüren, önüne geçilmesi gereken sakıncalı [tehlikeli] bir durumdur. Buna karşın bürokrasi, her örgütün işleyişi ve varlığının devamı açısından hayati bir öneme sahiptir (Abadan, 1959: 92-93). Dolayısıyla bürokrasi kavramını nesnel bir şekilde kullanmak gerekmektedir. Çünkü Weber de bürokrasi konusuna nesnel olarak yaklaşmış ve bürokratik örgütlerin belirleyici özelliklerini saptamaya çalışmıştır. Kısacası, bürokrasi kavramının nesnel bir kavram olarak, belirli özellikler taşıyan karmaşık bir örgüt ve yönetim düzeni anlamında kullanılması gerekmektedir (Emre, 1991: 210). Kırtasiyecilik, bürokrasi kavramının farklı bir anlamı değil, onun hastalıklı, sorunlu kısacası patolojik yönünü belirten bir kavramdır denilebilir.

Öte yandan, bürokrasi ve bürokrat tabirlerinin küçümseyici anlamda kullanıldıkları, hiç kimsenin kendisinin bir bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyeci zihniyetle hareket ettiğini kabul etmediği belirtilmektedir. Çalışanlar, kurumlar ve bürokratik işlemler hakkında kötileyici anlamda bir vurguda bulunmak isteyen kişiler, bürokrasi kavramını kullanmaktadırlar. Hemen herkesin bürokrasiden şikâyetçi olduğu ve onun ortadan kaldırılması gerektiğine inandığı ileri sürülmektedir (Mises, 2000: 19).

Yine bu kapsamda kırtasiyecilik zihniyeti ile çalışan bir bürokrat, sosyal gerçekleri göz ardı ederek, dosyalardan elde ettiği bilgilere ve prosedürlere uygun şekilde masa başında kararlara imza atan kişidir (Abadan, 1959: 92) şeklinde tanımlanmaktadır.

Bürokrasi kavramı hakkında çok sayıda farklı düşünceler bulabilmek mümkündür. Ayrıca şunu belirtmek gerekir ki, bürokrasinin olumsuz yönlerinin bulunduğu ve bazen çekilmez hale gelebildiği bir gerçektir. Fakat onun yararlarını göz ardı etmenin ve bürokrasinin ihtiyaçlar sonucunda bir gereklilik hatta zorunluluk olarak ortaya çıktığı gerçeğini görmezden gelmenin olanaksız olduğu ifade edilebilir. Çalışma boyunca kullanılan kırtasiyecilik kavramı, bürokrasinin bir anlamı, karşılığı olarak değil daha çok bürokrasinin patolojik yönünü belirten anlamıyla kullanılmıştır.

2.1.1. Kırtasiyecilik Kavramı

Kırtasiyecilik, bir örgütün gerçekleştirmekle görevli olduğu amacı unutup körleşmesi, giderek artan oranda bir otorite ve kusursuzluğa erişmeye çalışması, kuralların, formalitelerin ve alışkanlıkların önem kazanması (Abadan, 1959: 10-11), gereğinden fazla şekil düşkünlüğüdür (Aktan, 1989: 29).

Kırtasiyecilik, örgüt içinde işlem usullerinin ve makamlar arasında sürdürülen işlemlerin birer araç olmaktan çıkartılıp, bunların bizatihi birer amaç haline getirilmesi eğilimini ifade etmektedir. Bu durumla birlikte keyfi kararların alınması alışkanlığı ortaya çıkmaktadır. Böylece bireysel işlemlere ve özel ihtiyaçlara göre kararların alınıp uygulanması yerine, standart bir usulün emrettiği şekilde alınan kararlar uygulanmaktadır (Abadan, 1959: 92). Kırtasiyecilik kavramının ortaya çıkış süreci kavramla ilgili isabetli analizlerin yapılabilmesi açısından önem taşımaktadır.

2.1.1.1. Kırtasiyecilik Kavramının Ortaya Çıkışı

Bürokrasinin olumsuz sonuçlarına vurgu yapan kırtasiyecilik kavramının ortaya çıkış süreci önemli ve bir o kadar da ilginçtir. Kırtasiyecilik kavramının teknik, sembolik ve özel bir durumu ifade etmek için kullanıldığı belirtilmektedir. Teknik anlamda, İngiliz kamu çalışanlarının resmi dosyaların ince olmasından dolayı onları bir araya getirmek amacıyla kırmızı renkte bir kurdele kullanmaya başlamalarıyla birlikte

bu kavramın ortaya çıktığı bilinmektedir (Öztürk, 2002: 44). Bu kapsamda kırtasiyecilik kavramının karşılığı olarak İngilizce’de “Red Tape” sözcüğü kullanılmaktadır (Tortop vd., 2007: 334). Red tape sözcüğü, İngilizce’de “kırmızı bant”, “kırmızı bez, şerit ya da kurdele” anlamına gelmektedir. Zaman içinde bu sözcük resmi evrak ya da resmi belge anlamında kullanılmaya başlanmış ve giderek İngilizceye bu anlamıyla yerleşmiştir (Abadan, 1959: 88).

Sembolik açıdan İngilizce’de “red” (kırmızı) sözcüğü tehlikeyi çağrıştırdığından dolayı kamu bürokrasisindeki yoğun kırtasiyeciliğe dayalı işlemleri aşağılamak [kötülemek] amacıyla olumsuz bir anlam yüklenmiştir. Oysa böyle bir algılama aslında kendi içinde çelişkili bir duruma işaret etmektedir. Çünkü birbiriyle ilişkili bütün bilgi ve belgelerin tek bir dosya haline getirilmesi, işlemlerin daha kolay ve hızlı bir şekilde tamamlanması demektir. Ancak kırmızı ve bant sözcükleri bu ifadenin aksine kırtasiyecilik ve gereksiz yere yapılan işlemleri ifade etmek için kullanılmaktadır (Öztürk, 2002: 44). Red tape sözcüğünün ilginç bir şekilde süreç içinde değişime uğrayarak kırtasiyeciliği anlatmak için kullanıldığı görülmektedir.

Fransızca’da kırtasiyeciliği anlatmak için “Paperasserie” sözcüğü kullanılmaktadır (Tortop, 1983: 195). Bu sözcük Fransızca’da “resmi kâğıt yığını, aşırı kâğıt yazışmaları” anlamında kullanılmaktadır (Abadan, 1959: 88). Hemen belirtmek gerekir ki kırtasiyecilik, daha çok Kıta Avrupası ülkelerinin bürokratik sistemlerinin ortaya çıkardığı bir kavramdır. Anglo-Sakson ülkelerde bürokrasinin bu tür [olumsuz, hastalıklı] yönlerine pek rastlanmadığından dolayı bu ülkelerde böyle bir kavramlaştırmaya gerek duyulmamıştır (Kazancı, 2003: 4). Ancak red tape sözcüğünün İngilizce olduğu ve İngiltere’de ortaya çıktığı düşünüldüğünde, burada bir çelişkinin yaşandığı görülmektedir. Dolayısıyla Anglo-Sakson ülkelerinde böyle bir kavramın bulunmadığını ileri sürmek yanlış olabilir. Bunun yerine, Anglo-Sakson ülkelerinde kırtasiyeciliğin Kıta Avrupası ülkelerine nazaran daha az görüldüğünü ifade etmek yerinde bir yaklaşım olarak kabul edilebilir.

Kırtasiyecilik kavramı daha çok merkeziyetçi yapısıyla tanınan Fransız yönetim sisteminin kullandığı bir kavramdır. Bu sebeple sorunun araştırılmasında Fransız yönetim bilimcilerin ve çalışmalarının önemli yararı bulunmaktadır. Kıta Avrupası ülkelerindeki çalışmalara benzer araştırmaların Türkiye’de de yapıldığı ve yaklaşık

olarak aynı sonuçların elde edildiği gözlenmiştir (Kazancı, 2003: 4).

Kırtasiyecilik kavramının zamanla Türk kamu bürokrasisine de yerleşmeye başladığı görülmüştür. İlk olarak 19. yüzyıl Osmanlı Türkçesi'nin temel sözlüğü olarak bilinen Kamus-i Türkî'de bürokrasiye iki anlama karşılık gelecek şekilde yer verildiği görülmüştür. İlk olarak, yönetimin aşırı ölçüde işe karışması ikinci olarak ise, yazışmalarda işlerin çok zaman alması, işlemlerin gereksiz yere uzayıp gitmesi ya da işlemlerin bekletilmesi şeklinde bir tanımlama yapılarak bürokrasinin kırtasiyecilik yönüne vurgu yapılmıştır (Öztürk, 2002: 44). Aynı anlayışın Türk Dil Kurumu (TDK) açısından da geçerliliğini koruduğu görülmektedir. TDK sözlüğünde bürokrasi, “devlet kurumlarında kırtasiye işlerini öne sürerek işlemleri zorlaştırma” ve “devletle ilgili işlerin yürütülmesinde gereksiz kural ve işlemler, kırtasiyecilik” şeklinde açıklanmıştır (www.tdk.gov.tr, 08.04.2014). Kırtasiyeciliğin, bürokrasinin patolojik yönünü belirtmek için kullanılan bir kavram olmaktan çıkıp, süreç içinde bürokrasinin ilk akla gelen anlamlarından birisine dönüşerek Türkçeye yerleştiği görülmüştür.

2.1.1.2. Kırtasiyecilik Kavramının Doğası

Kırtasiyecilik kavramı değişik bir içeriğe ve farklı anlamlara sahip olan, bireyler tarafından itici, soğuk, sevimsiz karşılanan özel bir kavramdır. Bunun temel sebebi ise kamu kurumlarıyla iş yapan bireylerin kendi kırtasiyecilik ölçütlerinin bulunmasıdır. Dolayısıyla kırtasiyecilik kavramı bireysel algılamaları ifade eden göreceli bir kavramdır. Bunun doğal sonucu olarak bu kavramın doğasını ifade etmede değişik düşünceler bulunmaktadır. Bir bireyin önemli bulduğu kırtasiyeciliği bir başkası gereksiz olarak değerlendirebilir (Öztürk, 2002: 44). Bu açıdan kavramın doğası hakkında üzerinde uzlaşılan bir tanım birliğine ulaşmak mümkün olmamaktadır. Ancak farklı tanım ve yaklaşımlar yardımıyla kavramın doğası hakkında bilgi verilebilir.

Kırtasiyecilik, gereksiz şekil ve formaliteleri, devlet dairelerinde bireylerin işlemlerinin gecikmesini, basit bir evrakın birçok memur tarafından gereksiz yere imzalanmasını ve bir evrakın aynı daireye gidip gelmesini ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Tortop, 1983: 195). Bir başka açıdan kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmemek, kendi sorumluluğunu başkalarına yüklemektir. Başka bir ifadeyle, işlemleri formalitelere boğarak yasaların, engelleyici [ve koruyucu] kuralların arkasına

gizlenerek ilgisiz durmak ve işlemleri gereğinden fazla uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır (Peşin, 1990: 271).

Memurların, bürokratik kural ve teknikleri kullanarak sorumluluktan sıyrılmaları mümkün olmaktadır. Genellikle memurlar sorumluluk üstlenmekten kaçmak istediklerinde, kendilerine ulaşan sorunun çözümünü yazılı kuralların ruhuna değil, sözüne [lâfzına] dayandırmaya çalışmaktadırlar. Böylece, kendilerini kuralların kastettiğinden daha dar kalıplar içine koymaktadırlar. İşin şeklilinin, işin aslından daha önemli olduğu izlenimini veren uygulamalarda bulunmaktadırlar. Karşılaşılan bir sorun hakkında çözüme uygun bir kural bulunmadığında, daha önceden yapılan benzer uygulamalar olup olmadığına bakılmaktadır. Benzer uygulama bulunmadığı takdirde, inisiyatif kullanılmaktan kaçınılmakta, çözümsüzlük ya da “hayır” demek tercih edilmektedir (Eryılmaz, 2009: 227). Dolayısıyla memur, bu tür uygulamaları zamanla benimsemekte ve bir alışkanlık ya da uyulması zorunlu bir düzen olarak içselleştirmektedir.

Kırtasiyecilik, hayatın gerçekleri karşısında anlayışsızlık, esnekliğin düşük ya da sıfır olması, işlemlerin yapıldığı dairelerin her zaman ve her durumda haklı çıkmaları, yapılan işlemlerin bir sır perdesinin arkasına saklanması gibi anlamları ifade etmektedir (Abadan, 1959: 88). Bir kuruluşun yönetiminde, idari usul ve kuralların olması gerekenden fazla önemsenmesi ve bunlara ileri derecede uyulması mecburiyetinin getirilmesi sonucunda kırtasiyecilikle ifade edilmeye başlanan bir yönetim düzeni ortaya çıkmaktadır. Rutin usul ve kurallara tutku derecesinde bağlılık, kuralların esnekliğe tercih edilmesi, kararların, işlem sonuçlarının gecikmesi, yenilik ve önceliklerin inkâr edilmesi kırtasiyeci bir yönetim şeklinin özellikleri arasında gösterilmektedir (Tortop, 1983: 195-196).

Kamu bürokrasisinde işlemlerin gecikmesi ve bazen de tıkanması, söz konusu işlemle ilgili kuralların fazlalığı ve karışıklığından ileri gelmektedir. Genellikle, bir işlem için birden fazla kurumun devreye girmesi ve çok sayıda belgenin düzenlenmesi gerekmekte ve sonuçta karışıklıklar ve gecikmeler meydana gelmektedir. Aynı konu hakkında birden fazla kurumun yetkili kılınması üzerine zaman kayıpları ve koordinasyon yetersizliği yaşanmaktadır. Kamu kuruluşlarına herhangi bir işlem yapmak ya da hizmet almak için başvuranlar; önkoşullar, izinler, onaylar, çeşitli

tekrarlamalar ve gereksiz yere yapılan işlemler yüzünden usandırılmaktadır (Çulpan, 1980: 35).

Kırtasiyeciliğin belli bir tanımını yapmayıp onun yerine, birtakım ölçütlerden yola çıkmayı tercih eden Dimock tarafından, dile getirilen çeşitli isteklerin karşılanmadığı yerde kırtasiyeciliğin bulunduğu savunulmuştur. Vatandaşlar hizmetlerin hızlı sunulmasını, kararların rasyonel ilkelerle alınmasını, alınan kararların sebeplerini anlamayı, sorumluluk sahibi memurlarla muhatap olmayı, işlemlerin tutumlu ve basit şekilde yürütülmesini, kendilerine insanca davranılmasını, söyledikleri rahat anlaşılan memurlarla konuşmayı istemektedirler. Öte yandan vatandaşlar, bir memurdan ötekine gönderilmekten hoşlanmazlar (Emre, 1990: 211). Dolayısıyla vatandaşlar hizmet almak ya da herhangi bir işlem yapmak istediklerinde kırtasiyecilikle işleyen bir yönetim mekanizmasıyla karşılaşmayı sevmezler.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bürokratik işlemlerden tamamen kaçınmak mümkün değildir. İşlemler sırasında kullanılan kâğıt çeşitleri, kopya sayıları, bunları inceleyen, havale ve kontrol eden, imzalayan makamlar gerekli ve yeterli bir sayıyı aştığında kırtasiyecilikten söz edilebilir. Yetki devrinin yapılmamış olmasından dolayı bir işlemin üst kademelere iletilmesine, bazı memurların dairelerinde olmamasına ya da çok meşgul olmalarına, bazı memurların ağır çalışmasından ötürü bekleme ve gecikmelerin yaşanmasına da genel anlamda kırtasiyecilik denilmektedir (Ar, 1993: 185).

Bir başka tanıma göre kırtasiyecilik, durgunluğa sebep olan gecikme ve kararsızlığı ifade etmektedir. Diğer taraftan, etkinsizliğe yol açan katı kuralcılığı, rutin işleri ve aşırı kâğıt tüketimini anlatmaktadır. Ayrıca, bürokratik anlamda ruhsuzluk, kanunların, kuralların, işlemlerin, süreçlerin ve formların aşırı derecede karmaşık ve hantal olması şeklinde algılanmaktadır (Öztürk, 2002: 44). Kırtasiyecilik hakkında yapılmaya çalışılan açıklamalar doğrultusunda kavramın, idari açıdan etkinsizliği, durgunluğu, gecikmeyi, bekletilmeyi, kuralcılığı, şekilciliği, kâğıt bolluğunu çağrıştırdığı ifade edilebilir.

Kırtasiyecilik konusunda farklı yaklaşımlar bulmak mümkündür. Bu farklı yaklaşımlardan birisine göre kırtasiyecilik, yönetim düzeni içinde her yetkinin prosedür

üzerinde etkisini sağlamak amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Bu amaçla bürokratik hiyerarşide bulunan birçok memurun işlem kâğıdını imzalama yetkisinin olması, işlemin denetlenmesini sağlamıştır. Bu yöntemle yetkili memurların tamamı yönetimde olup bitenlerden haberdar olmakta ve böylece yönetim içinde gizliliğe karşı tedbir alınmış olmaktadır. Böylece örgüt içinde iletişimin ve düzenin sağlanması kolaylaşmaktadır. Ancak tüm yapılanlar vatandaşları ilgilendirmekten ziyade örgüt içi düzenin daha iyi işlemesi amacını taşımaktadır (Kazancı, 2003: 2). Dolayısıyla yönetim tarafından yapılan bu tür düzenlemelerin çoğu örgütsel işleyişe dönük amaçlar içermektedir. Böylece örgüt kendisini güvene almaya çalışırken vatandaşlar açısından kırtasiyeciliğin doğmasına yol açmaktadır.

İdarenin kimi zaman vatandaşların haklarını korumak amacıyla çeşitli çalışmalar yaptığı belirtilmektedir. Ancak sürecin başlamasıyla birlikte amaçtan uzaklaşıldığı tespit edilmiştir. Böylece süreç, vatandaşlar açısından ciddi bir sorun, zaman kaybı hatta rüşvetin yolunu açan değişik bir gelişme haline dönmektedir. Hem yönetimin iç düzenini sağlama hem de vatandaşların haklarını koruma amacını taşıyan kırtasiyecilik, süreçle birlikte kötü bir noktaya ulaşmakta, vatandaşları usandıran ve kendisinden kurtulmanın mümkün olmadığı ulusal ölçekte bir hastalık haline gelmektedir (Kazancı, 2003: 2). Kırtasiyeciliğin, hangi sebepten kaynaklandığı önem taşımaksızın zamanla yönetim ve vatandaşlar açısından kötü sonuçlara yol açacağı anlaşılmaktadır.

Vatandaşlar, vergi ödemekten ehliyet almaya kadar yaşamlarının hemen her aşamasında kamu bürokrasisi ile karşı karşıya gelmektedirler. Ancak vatandaşlar işlemlerinde gerekli bir kolaylığın sağlanmamasından şikâyet etmektedir. Çoğu zaman bir işlem başvurusunda herhangi bir belgenin eksikliği söz konusu başvuruyu geçersiz hale getirebilmektedir. Bazen de istenilen belge sayısı fazla olabilmekte ve belgelerin temin edilmesi uzun zaman alabilmektedir (Çulpan, 1980: 35). Kamu bürokrasisi tarafından vatandaşlara karşı bir güvensizlik olduğundan, işlemler kuşkulu bir tutumla, ayrıntılara, katı kurallara ve ağır şekil koşullarına tabi kılınmıştır. Bundan da, gereğinden fazla kâğıt, gereğinden çok imza diye kısaca tanımlanabilecek olan kırtasiyecilik doğmuştur (Çoker, 2005: 9). Böylece kamu bürokrasisi söz konusu güvensizlik temelinde, merkeziyetçiliğe sarılmakta, yetki devrinde isteksiz olmakta, ayrıntılara takılıp iş akışını yavaşlatmakta ve masrafları artırmaktadır. Buna rağmen,

özlemi çekilen sağlıklı ve güvenli ortamın da sağlanamadığı görülmektedir. Bu noktada, işin şekline, özünden daha çok önem verilir duruma gelinmektedir (Çulpan, 1980: 35-36).

İşlemlerin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi için şeklin önemli ve yararlı olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. İşlemlerde şekil sorunlarını ve koşullarını kırtasiyecilik ve formalite şeklinde değerlendirmenin büyük bir hata olduğu vurgulanmaktadır. Sıkıcı olarak değerlendirilen şekilciliğin vatandaşlar için güvence oluşturduğu, çünkü belirli usullere uygun davranmanın, kamu bürokrasisini daha dikkatli, düşünceli ve bilinçli hareket etmeye zorladığı ifade edilmiştir (Dursun, 2007: 104). Belirtilen durumlar içerisinde şekilcilik, işlemler ve vatandaşlar açısından yarar sağlayabilir. Fakat şekil koşullarının yerine getirilmesi gayretinin abartılarak işlemin esas amacının önüne geçmesi durumu da kabul edilemez. Çünkü bir işlemde esas önemli olan hem yönetim hem de işlemin yapılmasını talep eden vatandaş açısından olumlu bir sonucun elde edilmesidir. Şekil, esas amacın gerçekleşmesine katkı sağladığı ölçüde önemli ve yararlı kabul edilebilir. Aksi takdirde esas amacı zorlaştıran, esas amacın gerçekleşmesini engelleyen bir durum haline gelen şekilcilikten ne kamu bürokrasisi ne de vatandaşlar bir yarar sağlayabilir. Bu açıdan şekilciliğin sakıncalı bir durum oluşturabileceği de anlaşılmaktadır.

Kırtasiyeciliği yalnızca birkaç ülke ile ya da belli bir siyasal sistemle sınırlandırmak mümkün değildir. Kırtasiyecilik sanılanın aksine, her yerde ve her örgütte görülebilecek kadar sık rastlanan bürokratik bir hastalık şeklinde ifade edilebilir. Bilindiği kadarıyla günümüzde, büyük ölçekli örgütlenmelerde bürokratik yönetim sistemi hâkimdir. Bu bürokratik yapıların kamu sektöründe ya da özel sektörde bulunmaları fark etmeksizin kırtasiyecilikle çalıştıkları ileri sürülmektedir. Öte yandan bu sorun kapitalist sisteme dayalı ülkelerin sorunu olmaktan ziyade aynı zamanda [belki daha aşırı ölçüde] sosyalist sisteme dayalı [ya da yakın olan] ülkelerin de ciddi bir sorunudur (Emre, 1990: 212). Bu saptamalar ışığında kırtasiyeciliğin bir bakıma belli bir ölçek büyüklüğüne ulaşan bütün örgütlerde görülebilecek evrensel bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülebilir⁷. Çünkü, kırtasiyecilik büyüyen, çok sayıda birime bölünen ve

⁷ 26 Mayıs 1966 tarihinde Paris'te yayımlanan yüksek tirajlı bir gazetede "Yönetimde Kırtasiyecilikle Savaş" başlığı altında, Maliye Bakanlığı tarafından, çeşitli kurumlarca kullanılmakta olan formların tam bir sayımını yapıp gözden geçirilmelerini sağlamak amacıyla merkezi bir büronun kurulmasına karar

çok sayıda personele kavuşan her örgütün öyle ya da böyle bir şekilde içine düşebileceği ciddi bir sorundur.

Kamu kurumları açısından, kırtasiyeciliğin sadece eski [yaşlı] kurumlarda bulunduğu/bulunacağı yönünde bir görüş belirtmek yanlıştır. Çünkü kimi zaman yeni kurumlarda bile yoğun bir kırtasiyecilikle karşılaşmak mümkündür. Ancak yaşlı kurumlarda kırtasiyecilik eğiliminin daha fazla olduğunu belirtmek yerinde olacaktır. Ancak bütün örgütler, deneyim kazandıkları sürece kendilerini gereksiz birtakım işlemlerden kurtarabiliyorsa kırtasiyecilik sorunundan da kendilerini koruyabilirler. Aksi halde zamanla artan ve örgüte yerleşerek gelenek haline gelen gereksiz işlemler yüzünden örgüt kırtasiyeciliğe boğulacak, hiçbir iş yapamaz duruma gelecektir (Emre, 1991: 215). Yeni kurulan örgütler ise personel ve araç-gereç yetersizliği, yetki ve görevlerin tam oturmamış olması gibi sebeplerden dolayı kırtasiyecilik sorunu yaşayabilirler. Ancak bunlar zamanla örgütün olgunlaşması ve izleyeceği başarılı politikalarla aşılabılır. Kısacası, yeni kurulan örgütlerde kırtasiyeciliğin yaşanması muhtemel olmakla birlikte bunun, geçici ve üstesinden gelebilmenin mümkün olduğu görüşü ileri sürülebilir.

2.2. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN KIRTASIYECİLİĞE YOL AÇAN ÖZELLİKLERİ

Kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliğin hangi sebeplerden kaynaklandığı merak konusu haline gelmiştir. Söz konusu sebepler çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. Ancak bu sebeplerin pek çoğunun birbiriyle bağlantılı olduğu gerçeğinin unutulmaması ve hepsinin bir bütün şeklinde düşünülüp ele alınması gerekir (Emre, 1990: 212). Kırtasiyecilik sorununu artıran ya da doğrudan kırtasiyeciliğe yol açan sebeplerin saptanmasının, sorunun arka planının çok yönlü bir şekilde incelenip anlaşılmasına katkı sağlayacağına inanılmaktadır.

verildiği belirtilmiştir. Öte yandan Londra’da 27 Mayıs 1966 yılında “The Times” gazetesinde ilginç bir deney haberine yer verilmiştir. Haberde, dokuz İtalyan vatandaşın İtalya’nın dokuz ayrı şehrinde kimlik kartı almak amacıyla ilgili kuruluşlara başvurulduğu belirtilmiştir. Napoli’deki vatandaş kimlik kartını 3 saat 57 dakikada alarak birinci olmuştur. Cenova’daki vatandaş ise iki gün harcamıştır. Catania’daki ise altı gün beklemiştir. Roma ve Milano’da ise memurların iş bırakmasından dolayı deneyden vazgeçilmiştir. Bütün bu örneklerle ve daha değişik ülkelerden verilebilecek örneklerle birlikte kırtasiyeciliğin sadece bir ülkeye özgü olmadığı, evrensel bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır (Mihçioğlu, 1986: 35).

2.2.1. Yönetimde Merkeziyetçilik

Merkeziyetçilik, kamu gücünün merkezde [başkentte] toplanmasını ve kamu hizmetlerine yönelik kararların merkezden alınmasını ve uygulanmasını, kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi için gelir-giderin merkezden kararlaştırılmasını ifade etmekte olup (Derdiman, 1995: 66), Türkiye'nin Osmanlı Devleti'nin yükselme döneminden beri yaşadığı en ciddi sorunlardan birisidir. Kısacası merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkilerin merkezi örgütler eliyle kullanılması anlamına gelmektedir. İki tür merkeziyetçilik bulunmaktadır. Bunlardan ilki olan “coğrafi merkeziyetçilik”, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetim birimlerine karar alma ve alınan kararları uygulama konusunda az sayıda yetki tanınmasıdır. İkinci tür merkeziyetçilik olan “örgütsel merkeziyetçilik” ise, bir kurum içerisinde karar alma ve bunları uygulama yetkisinin söz konusu örgütün en üst kademesinde ya da organında toplanması (Eryılmaz, 2009: 248) durumunu ifade etmektedir.

Merkeziyetçilik konusunda çoğu zaman ciddi tartışmaların yaşandığı bilinmektedir. Bugün gelinen noktada, yerel yönetim ve merkezi yönetim konusundaki tartışmaların, her ikisi arasında yetki ve görev dağılımında nasıl bir dengenin sağlanması gerektiği eksenine doğru kaydığı tespit edilmiştir (Emre, 1991, 213). Öte yandan örgütlerin alt kademelerinde alınan kararların sayısı, işlevi ve önemi arttığı sürece, bu kararlar üzerinde merkezin denetimi azaldığı ölçüde yerel yönetimlerin varlığından söz edilebilir (Peker, 1991, 48). Aksi halde merkeziyetçiliğin hâkim olduğu belirtilebilir. Özellikle son yıllarda görev-yetki dağılımı konusunda merkeziyetçilikten yerel yönetimlere doğru bir yönelişin yaşandığı gözlenmektedir.

Merkeziyetçilik eğilimi sadece yasal düzenlemelerden, devletin yapısından ve bürokratik geleneklerden kaynaklanmamaktadır. Örgüt içindeki personelin tutum ve davranışlarından da kaynaklanabilmektedir. Bu anlamda merkeziyetçilik, amirlerin genel olarak memurlarına yön vermenin ötesinde bir durumu ifade etmektedir. Amirler, mümkün mertebe her konuda ve her durum karşısında astlarına güvenmeyerek onları denetim altında tutmak istemektedir. Amirler memurların tek başlarına kalmaları durumunda hata yapacaklarına inanmaktadırlar (Kutlu, 2004: 152). Böyle bir tutum, astların, üstlerin denetimi ve emirleri altında ezilmelerine sebep olurken aynı zamanda, hata yapma korkusuna kapılmaları ihtimalini de güçlendirmektedir. Dolayısıyla örgüt

Çalışanları belli bir süre sonra hata yapmamak için işin bütün gereklerini eksiksiz yerine getirme çabası içine girmektedirler. Bu çaba, iş ve işlemlerin yapılması aşamasında zaman kayıplarının artmasına, şekil ve prosedür düşkünlüğüne yol açabilir.

Merkeziyetçi bir örgütlenme içinde merkezi birimler, kendilerinden beklenen stratejik liderliğini ve politika oluşturma niteliğini kaybetmektedirler (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 89). Öte yandan merkezi yönetimin taşra kuruluşları yeterli ölçüde yetki sahibi olmadıklarından dolayı, yerel nitelikli sorunların çözümü bakanlıklara ve diğer merkezi kuruluşlara bırakılmaktadır. Bu süreçte taşra yönetim birimleri, vatandaşlar ile merkezi yönetim arasındaki yazışmaları yapan ve ilişkileri sağlayan aracı kurumlara dönüşmektedir (Eryılmaz, 2009: 248). nemli ve büyük ölçekli çeşitli kararların merkezden alınması doğaldır, ancak yönetsel açıdan herhangi bir sakınca taşımayan bazı kararların yerel yönetim birimleri tarafından alınması konusunda isteksiz davranılmaması gerekir.

Merkeziyetçi anlayışla yapılanan bir örgütün işleyiş düzeni, verimsizliğe, kırtasiyeciliğe ve işlemlerin zaman almasına sebep olmaktadır. Kırtasiyecilik, yetki devretmekten kaçınarak ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yerine getirme anlayışının tipik bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 2009: 248).

Merkeziyetçiliğin hâkim olduğu kamu bürokrasisinde işin süresi yerine işin prosedüre, kurallara, şekil koşullarına, formalitelere uygun olması daha önemlidir. Çoğu kez basit işlemlerle bile st düzey bürokratların ilgilendiği görülmektedir. Bunun sebebi yasalarda yetki genişliği ve özerklik gibi ilkelerin kabul edilmesine rağmen, st kademelerdeki yöneticilerin tüm kararları alma konusunda tekelcilik anlayışı içinde hareket etmeleridir (Kalağan, 2010a: 103-104). Dolayısıyla böyle bir durumda, aradaki kademe sayısı artmakta, yoğun evrak trafiği alt kademelerden başlayarak st kademelere ulaşıncaya kadar büyük bir evrak yükü ortaya çıkarmaktadır. Böylece sorun merkeze taşınıp bütün canlılığını kaybederken merkezdeki memurun duyarlılığı ve ilgisi de aynı ölçüde azalmaktadır. Sorunun uzağında olan memurun çözüm üretmesi güçleşmekte hatta imkânsız hale gelmektedir. Yoğun evrak trafiği içinde işler kilitlenme noktasına gelmekte, kaynak, makine ve emek israfı ortaya çıkmaktadır. Evraklar masadan masaya, daireden daireye, kademedan kademeye havale edilmektedir. Sonuç olarak; yoğun bir yazışmadan ve evrak bolluğundan öteye geilemeyip sağlıklı bir

sonuca ulaşılamamaktadır (Yazıcıoğlu, 1995: 176-177).

Merkeziyetçilik, üst kademeleri gereksizce meşgul ettiği için esneklik anlayışı yok olmakta ve çalışanların asli görevlerini yapmalarına engel olmaktadır (Kalağan, 2010a: 103-104). Öte yandan, yerel ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, yerel halkın taleplerine yeteri ölçüde değer verilmemekte, hizmetler arası koordinasyon güçleşmekte, acil ihtiyaçlar öncelikle karşılanamamaktadır (Çoker, 1991: 19). Merkeziyetçi bir anlayış, yoğun şekilde yazışmalara, iş ve işlemlerde gecikmelere sebep olmaktadır.

Özellikle Türkiye’de “üste [yukarıya] sorma” yaygın bir gelenek olarak geçerliliğini korunmaktadır. Yetki-görev dağılımında yaşanan dengesizliklerden ötürü kısa sürede bitirilmesi mümkün olan bir işlemin gereksiz yere uzatıldığı tespit edilmiştir. Bazen basit işlemler için yapılan yazışmalar dosyaları doldurmakta, yöneticilerin zamanı boşa kullanılmakta ve alt kademenin yapabileceği bir işlemde, kuruluş ya da bakanlık görüşü için kurullar oluşturulduğu görülmektedir (Emre, 1991: 213). Dolayısıyla örgüt içinde görev-yetki dağılımı ile yapılan iş ve işlemler arasında bir uyumsuzluğun yaşandığı ve asli görevlerin aksatıldığı ya da onlara kısıtlı bir zaman ayrıldığı görülmektedir.

Merkezi yönetimde, [gerekçesi önemli olmayan] herhangi bir işlemin çok sayıda kişinin onayından, imzasından geçirilerek sonuçlandırılması zaman israfından başka bir şey değildir. Hızlı sonuçlanması, çözülmesi gereken birçok konunun, memurların önünde günlerce hatta haftalarca bekletildiği bilinmektedir. Yasal ve nesnel kurallara göre işleyen bir örgütte karar alma, konuyu bir çözüme kavuşturma alt kademeler düzeyinde çok da zor bir mesele olmamalıdır. Astların evrakları, üstlerin görüşlerini almak amacıyla günlerce masalarında bekletmeleri zaman kayıplarına yol açmaktadır (Gökçeer, 1997: 19). Böylece kırtasiyecilik sorunu yaratılmış olmaktadır.

Kırtasiyeciliğin en büyük sebebi olarak, gücün merkezde toplanması ve alt kademelere inisiyatif tanınmaması çabalarının yarattığı olumsuzluklar gösterilmektedir. Çözüme yönelik görüşlerin, yetki ve görevlerin yerel yönetim birimlerine aktarılması gerektiği yönünde birleştikleri görülmektedir. Ancak, birçok yetki ve görevin yerel yönetimlere terk edilmesi durumunda kırtasiyeciliğin azalacağını, prosedür

alışkanlığının ortadan kalkacağını ve işlemlerin hızlanıp verimliliğin artacağını beklemek fazla iyimser olmayı gerektirir. Çünkü yetki ve görevler alt kademelere bırakılsa bile kısa süre içinde çalışanların eski düzenin kuralcı, şekilci, vatandaşı bekletmeye odaklanan ve zaman israfına dayanan iş görme alışkanlıklarını terk etmeleri güç görünmektedir. Aksine uzun vadede yetki aktarılan alt kademe ve birimlerde de gücün özellikle belli kademelerde toplanma olasılığı bulunmaktadır. Böyle bir durumda kırtasiyeciliğin tekrar ortaya çıkması muhtemel gözükabilir. Çünkü, kırtasiyecilik azaltılmamış, sadece kısa süreliğine ertelenmiştir. Sorunun çözümü için, dikkatli analizler yapılmalı, kapsamlı bir yeniden düzenlemeye gidilerek yetki-görev dağılımında denge sağlanmalı ve rasyonel ilkeler gözetilmelidir.

2.2.2. Örgütsel Büyüme ve Hantallaşma

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmet sunumunda yararlandığı bina, araç ve gereçler açısından sayısal yönden artış göstermesi olarak tanımlanabilir (Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 37). Büyüme eğilimi, genellikle kamu bürokrasisinin doğasından kaynaklanan bir durumdur. Hemen her kamu kurumu hizmet kalitesini yükseltmek kaygısından çok örgütsel yapıyı, bütçeyi, personel sayısını, sosyal tesisleri ve hizmet araç ve gereçlerini artırmak ve diğer kurumlarla bu alan içinde rekabet etmek amacıyla çalışmaktadır (Eryılmaz, 2009:249). Bir görüşe göre, kamu hizmetlerinin genişlemesi ve kamu bürokrasisinin büyümesinin sebebi, [yeni] ihtiyaçları karşılayabilmek ve dünyadaki gelişmelere ayak uydurmaya çalışmak olarak açıklanmaktadır (Güler, 2003: 2). Başka bir yaygın görüşe göre ise, kamu bürokrasisindeki memur sayısı işin durumuna bağlı olmadan düzenli şekilde artış göstermektedir. Ayrıca kamu bürokrasisinde yeni görevlere normal olarak yeni memurların getirilmesi beklenmektedir. Bazen bu durumun aksine yeni memurlara yeni görevler oluşturulmakta ve eski çalışanların iş yükünde herhangi bir değişikliğin olmadığı (Kazancı, 1972a: 73-74) ileri sürülmektedir.

Kamu bürokrasisinde büyümeyi önlemek amacıyla yeni bürokratik kurumların geliştirilmesi ve eskilerinin azaltılması şeklinde bir çözüm sunulmaktadır. Fakat toplumun siyasal sistemden beklentileri bürokrasinin büyüme eğilimi ile birleştiğinde büyümenin zaman içinde devam edeceği söylenebilir (Tortop vd., 2007: 438). Sağlık,

eğitim, kolluk, altyapı hizmetlerindeki istihdam alanları siyasilerin dikkatini çekmekte ve siyasiler tarafından işçi yerleştirme alanı olarak kullanılmaktadır. Bu durum kamu bürokrasisi üzerinde siyasi baskının artmasına yol açmaktadır. Türkiye’de yapısal reformlar gerçekleştirilmemekte, gerek yeni ihtiyaçlardan gerekse de bürokrasinin büyüme eğiliminden dolayı kamu kurumlarında istihdam açısından devamlı bir artış yaşanmaktadır. Böylece kamu bürokrasisindeki artış, ülke nüfus artışından daha hızlı olmakta ve karşımıza hantal, ağır işleyen bir kamu bürokrasisi çıkmaktadır (Kalağan, 2010a: 105). Kısacası kamu bürokrasisinde büyüme, hem bürokrasinin doğasından hem de kamusal etkinliklerin artış göstermesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca siyasi iradenin de bürokratik büyümeye popülist girişimlerle katkıda bulunduğu söylenebilir.

Türk kamu bürokrasisi, oluşmaya başladığı günden beri hiç küçülme eğilimi göstermemiştir. 1980 yılından sonra liberalleşme çabalarıyla birlikte çeşitli kuruluşların özelleştirilmesi yoluna gidilmiş ve serbestleşme çalışmaları başlatılmıştır. Ancak istenen sonucun alınmadığını (Şahin, 2011: 351) ve kamu bürokrasisindeki büyüme devam ettiğini söylemek mümkündür. Ayrıca, kamu bürokrasisinin büyümesi ve işlemlerin artarak karmaşık boyutlara ulaşması, memurların itibar özenti ve bireysel çıkarlarını korumaya yönelik nüfuz ve otoritelerini artırma girişimleri ile yakından ilişkilidir (Acar ve Sevinç, 2005: 22).

Merkeziyetçilik sorunu ile birlikte kamu bürokrasisinde görülen sürekli büyüme eğilimi kırtasiyeciliği artıran önemli bir etken halinde ortaya çıkmaktadır. Kamu bürokrasisinin kurumsal anlamda büyümesinin kırtasiyeciliği artırma bakımından, kamu kurumuyla ilgili diğer etkenlerden çok daha etkili olduğu ileri sürülmektedir. Örgüt büyüme eğilimini sürdürdükçe katı kurallarla işleyen bir sisteme ihtiyaç duyacaktır. Bu da büyüyen örgüt içinde kırtasiyecilik anlayışının yerleşip kökleşmesine sebep olacaktır (Emre, 1991: 216). Öte yandan devletin büyümesi ile artan bürokratikleşme, yönetim ile vatandaşlar arasına formların, anketlerin ve müracaat evraklarının girmesine sebep olmuştur. Bu bakımdan devlet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler birtakım standartlara oturtulmaya çalışılmıştır. Bu standartlara aşırı başvurulması sebebiyle kırtasiyecilikte artış yaşanmıştır (Öztürk, 2002: 45). Kamu bürokrasisinin büyüme eğilimi ile kırtasiyecilik sorunu arasında yakın ilişkinin bulunduğu ileri sürülebilir.

Kamu bürokrasisinde çalışanların, örgüt düzeyinde kullanılan ve toplanan

bilgileri zihinlerinde tutmaları zordur ve aynı zamanda böyle bir tutum doğru da değildir. Bu sebeple ve örgütün büyümesi sonucunda yazılı iletişime, sistemli bir dosyalama düzenine geçilmesi gerekmektedir. Yazılı iletişim sisteminin sonucunda formalitelerin aşırı ve gereksiz şekilde çoğaltılması kırtasiyeciliği ortaya çıkarmaktadır (Öztürk, 2002: 45-46). Ancak bugün gelinen noktada dosyalama ve bilgileri saklama konusunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılmaktadır. Bu sayede kırtasiyeciliğin belli ölçüde azalacağı düşünülmektedir.

2.2.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılıktan Açıklığa Geçiş

Türkiye’de kamu bürokrasisi örgütlenme ve işleyiş açısından gizlilik ve resmi sır ilkelerine uygun şekilde oluşturulmuştur. Diğer bir ifade ile gizlilik ve resmi sır genel, açıklık ise istisna bir ilkedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 13). Bu noktada gizlilik, bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması, gizli tutulması anlamına gelmektedir. Öte yandan gizliliğin tamamlayıcısı olan dışa kapalılık ise, kamu kurum ve kuruluşlarının dışarıdan gelen etkilere karşı tepkisiz kalmasını, aldıkları kararların dayanaklarının açıklanmamasını ifade etmektedir (Kılavuz ve Arslan, 2005: 254). Bu durum yönetimin vatandaşlar tarafından anlaşılmasını güçleştirmektedir. Bu ortama dışarıdan katılan bir insan kurallar içinde şaşırıp kalmaktadır (Kazancı, 2003: 3).

Gizlilik içinde ve dışa kapalı şekilde işleyen bürokratik bir örgütte farklı alışkanlıkların, prosedürlerin, kurallara aşırı düşkünlüğün, çok sayıda düzenlemenin bulunması ve zaman kavramının bekletme olarak algılanmasından dolayı dışa karşı kalkan görevi üstlenen bir kabuk oluşmaktadır (Kazancı, 2003: 3). Örgüt yöneticileri mevcut düzenin bozulmaması adına örgütsel işlemlerin tamamının denetimleri altında olmasını (ya da en azından işlemlerin birçoğu hakkında bilgi sahibi olmayı) istemektedirler. Bu korku ve panik ortamında bürokratik işlemlerde formaliteler ve vatandaşların bekleme süresi gereksiz yere artmakta bu da kırtasiyeciliğin artmasına sebep olmaktadır.

Kamu bürokrasisinde gizliliğin en büyük sebebi olarak yöneticilerin kendilerini dışarıdan gelen eleştirilere karşı korumak istemeleri gösterilebilir. Yönetime ilişkin düzenlemelerle bu durum güvence altına alınmıştır. Ancak Türkiye’de son yıllarda yönetimin bilgi verme görev ve yükümlülüğünü (Eryılmaz, 2009: 250) düzenleyen

birtakım çalışmalar yapılarak yönetimde şeffaflığın sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

Türkiye’de uzun süre, şeffaf bir yönetime ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda bilgi edinme hakkı şeffaf bir yönetimin en önemli aracıdır. Bilgi edinme hakkı, bilginin gayrimeşru amaçlarla kullanılmasını ve keyfiligi önlemek, demokratik yollardan yönetime hesap sorabilmeyi sağlamak için demokratik bir yönetimin olmazsa olmazı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2009: 250). Türkiye’de 2003 yılında kabul edilip 2004 yılında uygulamaya konulan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yönetimde şeffaflık konusunda önemli bir adım atılmıştır. Bu düzenlemeyle, demokratik ve şeffaf bir yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun şekilde bireylerin bilgi edinme haklarını kullanmaları amaçlanmıştır (İmren ve Güven, 2007: 268). Söz konusu kanunla, kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan her türden veri, yazılı, basılı ya da çoğaltılmış dosya, evrak, kitap, dergi, broşür, etüt, mektup, program, talimat, kroki, plan vb. bilgi edinme kapsamına alınmıştır (Eryılmaz, 2009: 251). Kanunun belirlemiş olduğu sınırlar içinde, talep üzerine bilgi ve belgelerin kurum tarafından bireylere verilmesi gerekir. Bu çerçevede özellikle yazılı belgelerin talep edenlere verilmesi yönetimde kırtasiyeciliğin artmasına yol açabilir.

Şeffaf bir yönetimin en gerekli ilkelerinden birisi de şüphesiz yönetimin hesap verme sorumluluğudur. Kamu görevlileri tarafından yapılan işlerin her zaman vatandaşların denetimine açık olması beklenir. Bu beklentinin temelini vatandaşlar tarafından ödenen vergiler oluşturmaktadır. Bundan dolayı vatandaşlar ödedikleri vergilerin nerelerde kullanıldığını bilme hakkını ellerinde bulundurmaktadırlar. Hesap inceleme görevlileri çeşitli raporlar hazırlayarak yapılan harcamaların nerelerde kullanıldığını ortaya koymaktadırlar (Öztürk, 2002: 49).

Zamanla yapılan harcamaları parlamento adına denetleyen kurumlar da oluşturulmuştur. Bunların sonucunda herhangi bir kararla ilgili bütün veriler uzun denetim raporlarına eklendiğinden dolayı kırtasiyeciliğin artmasına sebep olabilmektedir. Bu anlamda kırtasiyecilik olumlu bir sonucun ortaya çıkmasına katkıda bulunmaktadır. Böylece hükümet harcamaları denetim altında tutularak haksızlıklar önlenmekte ve kamu yararı korunmaktadır (Öztürk, 2002: 49). Anlaşıldığı üzere kırtasiyecilik sadece olumsuz sonuçlara yol açmakla kalmamakta çeşitli yararların

artmasına da yardımcı olmaktadır.

2.2.4. Bürokraside Siyasallaşma

Siyasallaşma, yönetim alanında görülen önemli bir sorun olmakla birlikte yönetim-siyaset ilişkileri sorunun bir parçasıdır ve niteliği gereği siyasallaşma evrenseldir (Tutum, 1976: 28). Siyasallaşma, bir yönüyle kamu görevlerine yapılan atamalarda ve yükselmelerde siyasi birtakım ölçütlerin dikkate alınması (Oktay, 1983: 205), diğer yönüyle memurlara tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve siyasal iktidarın bu konudaki tutumu (Tutum, 1976: 28) şeklinde ifade edilebilir.

Siyasal iktidar, politikalarını etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirmek amacıyla bürokrasi üzerinde hâkimiyet kurma çabası içine girmektedir. Bürokrasinin sürekli kontrol edilmeye çalışılması, siyasal iktidarın amaçlarına hizmet eden bir konuma getirilmesi, onu sürekli siyasal baskıya maruz bırakarak siyasallaşma sorununa yol açmaktadır (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20). Böylece bürokraside siyasallaşma, iktidar politikalarının bürokrasiyi etkilemesi ve siyasi iktidarın kendi yararını ulusal politikaları göz ardı ederek gerçekleştirmeye çalışması (Gökçe ve Şahin, 2002: 17) şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bürokrasinin uzmanlık ve deneyimini her iktidara eşit sunma geleneğinin zayıf olduğu ülkelerde hükümetlerin, bürokrasi üzerinde daha etkili olmak için bürokratların sadakatinden emin olma çabası (Eryılmaz, 2007: 253) içine girdikleri görülmektedir. Siyasi iktidarın bu çaba doğrultusunda gerekli [üst düzey] pozisyonlara kendi elemanlarını getirmeleri doğal karşılanabilir (Demir, 2011a: 80). Ancak uygulamada, çeşitli üst düzey pozisyonlarda büyük sayılara ulaşan değişiklikler yapılmaktadır (Çulpan, 1980: 32-33). Bürokraside siyasallaşmanın aşırı ölçülere ulaşması, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi yönetimin tutarlılığını ve istikrarını bozmaktadır. Bu tutum sonunda kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemesi engellenmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 20). Ayrıca bürokraside siyasallaşma kırtasiyeciliğin artmasına da yol açmaktadır. Çünkü bürokrasinin üst kademelerinde yaşanan hızlı ve çok sayıda yönetici değişimi sonucunda, ilk başlarda yeni atandığı görevin gereklerini tam kavrayamayan yöneticiler pozisyonlarına alışana kadar geçen

süre boyunca kendilerinden yapmaları beklenen işleri aksatabilirler. Ayrıca siyasal iktidarla ilişkileri bulunan yöneticiler, alt kademelere iktidarı doğrudan ilgilendiren işlerin öne alınması konusunda baskı uygulayabilirler. Böylece vatandaşlar açısından acil ve gerekli olan çeşitli işlerde gecikmelere, gereksiz yere bekletilmelere sebep olunabilir.

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, liyakat ve tarafsızlık olmasına karşın, uygulamada, bürokraside siyasallaşma sorunu yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasal iktidarlar değiştiğinde, çoğu müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmektedir. Bu değişikliğin kimi zaman bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzandığı görülmektedir. Çeşitli dönemlerde memurluğun, adeta iktidara bağlı bir kurum haline dönüştüğü belirtilmektedir. Öte yandan, siyasal iktidarlar, bürokrasideki siyasallaşmayı kolaylaştırmak için kimi zaman, yeni kadrolar ve makamlar oluşturmayı (Eryılmaz, 2009: 253) tercih etmektedir.

Siyasal iktidar, tekrar seçilebilmek, iline, bölgesine, seçmenine ve partisine hoş görünmek için kamu kurum ve kuruluşlarına müdahalede bulunarak, ihtiyaç duyulup duyulmadığına bakmadan, istihdam oluşturma amacıyla memur sayısını artırmaktadır (Öztekin, 2010: 311-312). Bu yeni kadrolar ve yeni personel çoğu zaman bir işlem için gerekli olan daire ya da imza sayısının, işlem süresinin ve sayısının artması anlamına gelmektedir. Çünkü, yeni kadroların kamu hizmeti ihtiyacından daha hızlı bir şekilde artması, bürokraside örgütsel büyümenin yaşanmasına sebep olacaktır ve böylece kırtasiyeciliği içeren uygulamaların da artmasına yol açacaktır. Bunun sonucunda önceleri daha az kişi ile yapılan bir işlem, kadro sayısının artmasıyla birlikte daha çok kişi ile görülür hale gelecektir.

Bürokraside yaşanan siyasallaşma sorunu, memurlar arasında performans düşüklüklerinin yaşanmasına ve memurların kendilerinin gereksiz işlerle uğraştıkları düşüncesine kapılmalarına yol açmaktadır (Kutlu, 2004: 158). Bu durumda memurlar işleri görme aşamasında daha isteksiz, ilgisiz, dikkatsiz çalışmaya başlayacaklardır. Böylece işlerin gecikmesi, beklemlerin artması, vatandaşların yapılan işlerden tatmin olmamaları gibi sorunların doğmasına zemin hazırlanmış olacaktır.

2.2.5. Yönetimde Tutuculuk

Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve memurların, öteden beri yapmaya devam ettikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni koşullara göre değerlendirmekte isteksiz olmaları, eski yapı ve uygulamalara göre hareket etmeyi sürdürmeleri şeklinde açıklanabilir. Kamu bürokrasisi kendi içinde değişime kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen ya da gelmesi muhtemel değişme, değiştirme hareketlerine karşı da bütün yolları deneyerek, bütün araçlara başvurarak engel olmaya çalışır. Türkiye’de siyasi iktidarlar politikalarını uygulamak isteğinde bürokrasi engeliyle karşılaşmaktadırlar. Siyasi iktidarlar bu engeli ortadan kaldırmak için bazen üst düzey yöneticileri değiştirmekte bazen de onları çeşitli yollarla ikna etmeye çalışmaktadırlar (Eryılmaz, 2009: 251). Siyasi iktidarlar bunu yaparken belli bir aşamaya kadar tutuculuğu kırabilse de genellikle, siyasallaşma gibi bir başka sorunun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Türkiye’de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım tarzının uzun süre değişmemesi sonucunda bürokrasi, değişen koşullara ayak uydurma konusunda başarı sağlayamamıştır. Bunun sonucunda kamu bürokrasisi, ekonomik ve sosyal yapıdaki değişmelere paralel bir dönüşüm geçirmemiştir. Türkiye’de kamu bürokrasisi geleneksel yapısına ait özelliklerini ve görüntülerini koruyarak günümüze kadar hükmünü sürdürmüştür (Çitçi, 1983: 19). Bu noktada kırtasiyeciliğin kalıplaşan bürokratik birtakım alışkanlıklar ve uygulamalar içerdiği gerçeği göz önüne alındığında, tutucu zihniyetle işleyen bir kamu bürokrasisinin kırtasiyeciliği ortaya çıkardığı ya da artırdığı ileri sürülebilir. Böylece, yönetimde tutuculuk ile kırtasiyecilik arasında yakın bir ilişkinin bulunduğu savunulabilir.

Türk kamu bürokrasisinde modern uygulama ve davranışların yanında geleneksel uygulama ve alışkanlıklar da önemli yer tutmaktadır. Kısacası bürokratik sistem rasyonel ilkelere dayalı görünürken, geleneksel değerler de varlığını devam ettirmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 81-82). Geleneksel değerlere bağlılık, bürokratik kuralların ve örgütsel yapının iyileştirilmemesi, vatandaşların çok basit işlemlerde bile zaman bakımından ve maddi açıdan kayıplara uğramasına yol açmakta ve kamu bürokrasisi birtakım olumsuz imajlarla özdeşleşebilmektedir (Ertekin, 1983: 70-71).

Yönetimde tutucu davranışlar, kırtasiyeciliğin kalıcı olma yönünü güçlendiren eğilimlerin başında gelmektedir. Özellikle memurlar, her işlemle ilgili ayrı ayrı kararlar alma yerine bütün işlemler hakkında aynı kuralı uygulama kolaylığını tercih etme eğilimi göstermektedirler. Bu ortamda gerekli, gereksiz, yararlı, yararsız olma durumu ikinci plana itilmektedir (Tortop vd., 2007: 339). Memurların bu temel davranışı, kolay çözüm bulma, zahmetsizce sonuca gitme alışkanlıklarına bağlanabilir (Büyüklü, 1976: 80). Böylece benzer işlemler (hatta bazen birbiriyle alâkasız işlemler) için aynı kuralları, yöntemleri uygulama ve işlemleri aynı sonuca bağlama alışkanlığı bürokrasiye sinmektedir.

Yönetimde tutuculuk, bir taraftan kırtasiyeciliğin artmasına yol açarken bir taraftan da kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik yapılan girişimleri başarısızlığa uğratmaktadır. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, mevzuattan kaynaklanan sorunların giderilmesi için yapılan çalışmalarda istenilen sonuçlara, üst düzey yöneticilerin duyarsız davranmaları yüzünden ulaşılamamaktadır. Öte taraftan eski alışkanlıklar ve uygulamalar devam ettiğinden dolayı kamu bürokrasisi (Eryılmaz, 2009: 251) günün koşullarına ayak uyduramamaktadır.

2.2.6. Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma

Bürokrasinin doğası gereği her idari işlemin yasal bir dayanağının bulunması ve yasalara uygun şekilde yapılması gerekir. Çünkü idari işlemlerden kaynaklanan sorumlulukların belirlenebilmesi buna bağlıdır. Bu açıdan kamu bürokrasisinin özel sektördeki bürokratik örgütlere kıyasla daha fazla kurallara bağlı olduğu ve şekilcilik yönünün ağır bastığı ifade edilebilir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 18).

Kuralcılık, genel olarak yasaların ayrıntılı şekilde düzenlenmesi ve memurların, olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanamamasının bir sonucu ya da vatandaşa güven duyulmamasının bir ürünüdür (Eryılmaz, 2009: 252) denilebilir. Kuralların ayrıntılı olmasının yanında bürokraside üst düzey yöneticilerin alt kademelere yetki devri konusunda isteksiz olmaları (Ertekin, 1983: 70) siyasal iktidarın bir yönüyle bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda yönetme isteğine yönelik bir tutumdur. Kuralcılık, bir taraftan üst düzey yöneticilerin alt kademeleri kendilerine bağlı tutma ve

denetimleri altında bulundurma eğilimiyle de yakından ilişkiliyken diğer taraftan, memurların kendilerini denetim riskinden korumak amacıyla sarıldıkları bir yöntem şeklindedir. Çünkü bürokraside, memurların sorumluluğu öncelikle işlemlerin kurallara uygun yapıp yapılmadığına göre ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2009: 252). Bu uygulama şekli, idari işlemler sırasında memurları, gerekli, gereksiz, yararlı, yararsız bütün kuralları yerine getirmeye yönelterek kırtasiyeciliğin oluşmasına sebep olmaktadır.

Kurallara uygun davranma güdüsü her idari işlemin belgelenmesini ve bu işleme dayanak oluşturan bütün verilerin de belgelenerek dosyalanmasını gerekli kılmaktadır. Bu gelişme ise, yönetimle ilişkide bulunan tüm vatandaşların kendileriyle ilgili pek çok bilgiyi belgeleyerek yönetime vermesine yol açmaktadır. Dolayısıyla kurallara uygunluk düzeyiyle değerlendirilen başarı ve sorumluluk anlayışı, kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği artırmaktadır (Kırıışık, 2008: 246-247).

Türkiye’de anayasa başta olmak üzere yasaların ayrıntılarla dolu olması; bunları açıklamak ya da uygulamalarını göstermek amacıyla yapılan diğer düzenlemelerin içinden çıkılması güç olan bir kurallar topluluğu oluşturması, kırtasiyeciliği kalıcı hale getirmektedir. Anlaşılmaz yasalar, birbiriyle çelişki içinde olan yasa maddeleri, yasaların yürürlük konusundaki karışıklık ya da belirsizlikler pek çok kargaşaya sebep olmaktadır. Hatta kimi zaman gereksiz işlemler hiçbir yasal dayanağı olmadığı halde bir düzenlemenin kuralı olduğundan dolayı uygulanmaktadır (Emre, 1991: 216-217).

Türkiye’de mevzuat kısmen eski ve işlevsiz bir görünüm sergilemektedir. Daha çok, eski gelenekleri ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntılı olması ve katı kurallara bağlılığı (Çevikbaş, 2012: 38) zaman zaman idari işlemler açısından engel oluşturmaktadır. Öte yandan mevzuatı günün koşullarına uyarlamak amacıyla yapılan girişimler, mevzuatı yenilemekten ziyade daha karmaşık hale getirmiş ve düzenlemeleri sayıca artırmıştır (Öke ve Say, 2002: 105).

Mevzuattan dolayı Türk kamu bürokrasisinin ayrıntılı kurallara bağlılığı (Gökçe ve Şahin, 2002: 14) ve formalite düzeni, özellikle memurların yetkilerini kullanmaktan kaçınmalarını teşvik etmekte, bürokrasinin çok ağır işlediği yönündeki olumsuz görüşlere de dayanak oluşturmaktadır (Tutum, 1994: 55). Öte yandan memurlar, sadece kendilerinden bir şey istendiğinde yerine getirmekte, aksi takdirde hareketsiz kalmayı

tercih etmektedirler (TÜSİAD, 1983: 34). Memurlar, “başkasının işi için neden kendime sorun çıkarayım?” düşüncesiyle hareket etmekte ve “sorumluluk benden çok kuralları koyanlarda” şeklinde düşünerek mevzuatı en ince ayrıntısına kadar ve kendince haklı olarak uygulamaktadır (Çitçi, 1983: 20). Memurlar, yaptıkları bütün eylem ve işlemlerin yasalarda yazılı olmasını isterler (Aydın, 2012b: 56-57).

Ayrıca, memurların önemli başarıları haber değeri bile taşımazken, en küçük hataları ön sayfa haberlerinde yer almaktadır. Bundan dolayı kuralların, prosedürlerin uygulanması başarı elde etme çabası yerine hataya düşmeme kaygısını yansıtmaktadır (Öztürk, 2002: 50). Böyle bir tutumla hareket edilmesi sonucunda işlemlerde gecikmeler yaşanmaktadır. İşlerin gerektiğinden fazla uzatılması, aşırı kırtasiyeciliğe ve bürokrasinin ağır aksak işlemesine sebep olmaktadır. Bu aşamada işin özüne uygunluk terk edilip sadece şekle uygunluğa (Gökçe ve Şahin, 2002: 14) kısacası şekilcilığe geçilmektedir.

Kamu bürokrasisi alanında düzenlenen ayrıntılı kurallar zamana ve yeni koşullara karşı geçerliliğini koruyamayarak kısa süre içinde eskimekte ve bundan dolayı yeni yasal değişikliklere gidilmesi bir zorunluluk halini almaktadır. Bazı kurallar, sorumluluk üstlenmek ve iş yapmak istemeyen memurların savunma aracı haline gelmektedir (Eryılmaz, 2009: 252). Sorumluluk riskini azaltma eğiliminde olan kamu bürokrasisi, halk arasında yaygın olan “kırk dereden su getirmek” sözünü “kırk dereden evrak getirmek” şeklinde bürokrasiye yerleştirme çabasındadırlar. Sorumluluktan kaçınan memur, “mevzuat uygun değil, üzerinde düşüneceğiz, gerekeni yapacağız, bugün git yarın gel” şeklinde ifadelerle (Gökçe ve Şahin, 2002: 14) işleri yokuşa sürmektedir.

2.2.7. Kayırmacılık

Kayırmacılık, kamu bürokrasisinde görülen önemli bir sorundur. Kayırmacılığın özünde maddi çıkarlardan çok, maddi olmayan [örneğin, akrabalık bağları gibi] unsurların yer aldığı görülmektedir (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 25). Kayırmacılıkta memurluk, işe alınmada ve yükselmeye siyasal kayırmanın yolu ve memuriyet kadrolarının bir ganimet gibi yandaşlara dağıtılması şeklinde, siyasi ödüllendirmenin ve partizan kadroların oluşturulmasının aracı olarak bilinmektedir (Yıldırım, 2013: 358).

Kayırmacılık iki şekilde ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, memurluğa girişte liyakat ilkesi yerine, tanıdık, eş, dost, akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasi yakınlık gibi unsurların dikkate alınmasıdır (Eryılmaz, 2009: 253). Bunun yanında kamu bürokrasisindeki birimlerde ya da söz konusu birimlerle toplumsal çevre arasındaki ilişkilerde, aynı okulda okumuş olmak, aynı çevreden gelmek, aynı siyasi partiye destek vermek gibi ölçütlerin dikkate alındığında görülmektedir (Oktay, 1983: 209). Kayırmacılığın ikinci şekli ise, kamu hizmetlerinin dağılımında ihtiyaç ve yerindelik gibi ilkelerden ziyade, oy, siyasi partiye destek ya da ideolojik yönden yakınlık gibi unsurların etkili olmasıdır (Eryılmaz, 2009: 254).

Türk kamu bürokrasisinde liyakat ilkesinin yasal düzenlemelerde yer almasına rağmen uygulamada akraba, arkadaş kayırmacılığının ve siyasal kayırmacılığın yapıldığı göze çarpmaktadır (İğdeler, 2004: 102). Görevler ile memurlar arasında rasyonel bir ilişki bulunmamaktadır. Bazı görevler bazı kişilere gelir sağlamak amacıyla oluşturulmaktadır (TÜSİAD, 1983: 34). Bu doğrultuda Türk kamu bürokrasisinde işe alınma aşamasında yapılan sınavların gerekli ama yeterli olmadığı görülmektedir. Sınavın yanında kişisel ya da siyasi ilişkilerin işe alınma sürecinde önemli bir unsur olduğu bilinmektedir. Aynı durumun kamu bürokrasisi içinde daha üst kademelere yükselebilmek konusunda da sık rastlanılan bir durum olduğu tespit edilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 81-82). Bu şekilde yapılan işe alımlar ve üst kademelere yükselmeler sonucunda, yeteneksiz, işin gerektirdiği bilgi, beceri ve donanımdan yoksun kişilerin bürokratik kademeleri doldurduğu görülmektedir. Yetersiz ve yeteneksiz olan bu memurlar bulundukları pozisyonun gereklerini yerine getiremeyecek ve muhtemelen işleri aksatmaya, bekletmeye ve yanlış teşhislerden yanlış sonuçlara ulaşmaya başlayacaklardır. Böylece kırtasiyecilik şeklinde özetlenebilen bir dizi bürokratik sorunun yaşanmasına sebep olacaklardır.

2.2.8. Aracılar Yoluyla İşlemlerin Yürütülmesi

Kamu bürokrasisinde, işlemlerin yapılması sürecinde memuru ya da kamu kurumunu etkileyebilecek, işleri becerebilen nitelikteki araçlara başvurmak yaygın bir uygulama haline gelmiştir (Oktay, 1983: 209-210). Ortalama bir vatandaş, işlemlerin neler olduğu ve sürecin işleyişinin nasıl olduğu konularında yeteri bilgiye sahip

ol(a)madığından kendisini kamu bürokrasisi karşısında savunmasız hissetmekte ve işlerinin görülmesinde araçları kullanmaya yönelmektedir. Araçlar, kimi zaman bir kurum kimi zaman ise milletvekili, mahalli eşraf, siyasi parti yöneticileri, eski bürokratlar gibi kişiler olabilmektedir (Eryılmaz, 2009: 254).

Vatandaşların değişik sorunlarını çözme aşamasında araya giren siyasilerin kendi çıkarları doğrultusunda yönetimle vatandaş arasında aracılık ettikleri görülmektedir. Siyasiler önce yönetimdeki kargaşayı aşmaya ve daha sonrada işleri kendi istekleri doğrultusunda sonuçlandırmaya çalışmaktadırlar. Vatandaşa karşı susan ve ilgisiz davranan memur, siyasinin araya girmesiyle birlikte işlemleri kısa süre içinde gerçekleştirir (Kazancı, 2003: 8). Normal vatandaşın işlemi bu yöntemin yardımıyla çözülmüştür fakat aynı memura işlerini yaptıran diğer vatandaşların sırası gasp edilmekte ve daha fazla beklemek zorunda bırakılmaktadırlar. Aracı kullanma yöntemi aracı kullanan vatandaş açısından yarar sağlarken işlemlerini yapmak isteyen diğer vatandaşlar için bu durum kırtasiyeciliğin artması anlamına gelmektedir.

2.2.9. Araç-Gereç Yetersizliği

Kamu bürokrasisi alanında görülen kırtasiyecilik sorununa yol açan ya da onu artıran diğer sebepler kadar önemli olmasa da işlemlerin gereksiz yere zamana yayılması, araç-gereç yetersizliğinden, bu konudaki ihtiyaçların zamanında giderilmemesinden ya da işlemin daha hızlı, daha erken bir şekilde sonuçlandırılmasına uygun olmayan araç-gereçlerle çalışılmasından da kaynaklanabilmektedir (Emre, 1991: 217). Örneğin, bir kamu kurumunda memurların işlemler esnasında sık sık kullanmak zorunda kaldıkları yazıcı, fotokopi makinesi, bilgisayar, faks cihazı, telefon gibi araçların bulunmaması durumunda işlemlerin zaman alması, vatandaşların gereksiz yere bekletilmesi gibi sonuçların ortaya çıkacağı düşünülmektedir.

2.2.10. Kamu Bürokrasisinde Görev-Yetki Dağılımındaki Dengesizlikler ve Koordinasyon Sorunu

Kamu bürokrasisinde merkeziyetçiliğin ağır basması sonucunda görev ve yetkilerin de merkezde toplanması, görev ve yetki dağılımında birtakım dengesizliklerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Tüm yetkilerin merkezde toplanması eğilimini

siyasetçiler ve memurlar üstü örtülü bir şekilde desteklemektedirler. Çünkü yetkilerin merkezde toplanması siyasetçi için seçim kazanımı, memurlar içinse prestij sağlama anlamı taşımaktadır (Öke ve Say, 2002: 102-103). Özellikle Türkiye’de “yukarıya sorma” yaygın bir alışkanlık olarak devam etmektedir. Görev ve yetki dengesi tam olarak sağlanamadığından kısa sürede sonuca bağlanabilecek bir işlem, günler, hatta haftalar almaktadır. Kimi zaman önemsiz sayılabilecek işlemler için yapılan yazışmalar dosyaları dolduracak duruma gelmekte, memurların zamanlarını boş yere tüketmektedir. Normal bir memurun yapabileceği bir işlem için kuruluşun ya da bakanlığın görüş bildirmesi için kurulların oluşturulduğu (Emre, 1991: 213) göze çarpmaktadır. Görev-yetki dağılımında meydana gelen dengesizlikler sonucunda bürokrasinin kimi (merkez ya da merkeze yakın) birimleri işlemlerle boğuşmak zorunda kalırken kimi birimlerse vatandaşın işlemlerini üst makamlara aktarmaktan ve aracı rol üstlenmekten öteye gidememektedirler.

İşlemlerin üst makamlara aktarılması sürecinde, üst kademedeki memurun işlem hakkında sağlıklı bir karar verebilmesi için, işlemi ilk defa ele alan memurun bir rapor hazırlaması, istatistikler, dokümanlar çıkarması gerekmektedir. Bu durumda memur ek çalışma yapmak zorunda kalmaktadır. Ayrıca, işlemin alt kademeden çıkıp üst kademeye ulaşana kadar geçen sürede ara kademelerin incelemesinden geçecek olması zaman israfına yol açacaktır (Gourney, 1971: 127). Yetkilerin alt birimlere aktarılmamış olması yazışmaları artırmakta ve kırtasiyeciliğe sebep olmaktadır.

Türkiye’de bakanlıkların, genel müdürlüklerin ve öteki bürokratik birimlerin sayıları yüksek, işlevleri belirsiz ve düzenli bir işbölümünden mahrum oldukları görülmektedir. Kamu bürokrasisinde birçok genel müdürlük, daire başkanlığı, müdürlük, şube müdürlüğü ve yerel yönetim birimlerinin herhangi bir bilimsel ölçüte göre değil genellikle gelişigüzel oluşturuldukları savunulmaktadır. Bu durumda görev-yetki dağılımında dengesizlikler yaşanmakta ve aynı işlevi gören birimlere rastlamak mümkün hale gelirken, belli işlevlerin ise açıkta bırakıldığı görülmektedir (Çulpan, 1980: 36).

Öte yandan kamu kuruluşları arasında başka birimlere ait yetkileri ele geçirme girişimlerinin yaşandığı görülmektedir (Büyüklü, 1976: 80). Bu durumun genellikle aynı ya da benzer görev ve yetkilerin birden çok kuruluşa verilmesinden kaynaklandığı

tespit edilmiştir. Kurumların birbirleri arasında güç çekişmesine girmesi ya da görevin diğer kurum tarafından yerine getirilmesinin beklenmesi sonucunda işlemlerin aksaması, hatta hiç sunulmaması ile karşılaşmaktadır. Kamu kurumlarında görevlerin neler olduğunun, bu görevlerle ilgili hangi yetkilerin kullanılacağına açık olmaması, kurumların verimli ve etkili çalışmasını engellemekte (Say ve Öke, 2002: 103) ve onları birtakım kırtasiyecili faaliyetlerin odağı haline getirmektedir.

Türk kamu bürokrasisinin belirgin sorunlarından birisi, ilgili birimler arasında gerekli koordinasyonun sağlanamamasıdır (TODAİE, 1991: 38). Koordinasyon yetersizliği, bürokratik yapı içindeki kurumların birbirinden habersiz şekilde çalışmalarına sebep olmaktadır. Yine aynı sorundan ötürü bir kamu kurumu bir başka kamu kurumuna iş gördürememektedir. Aynı üst birime bağlı alt birimler ya da farklı üst birimlere bağlı olan alt birimler kendi aralarında sürtüşmeye girebilmektedirler. Bu durumdan işlem yapmak isteyen vatandaş zararlı çıkmakta (Say ve Öke, 2002: 104) ve istediği karar, hizmet gecikmekte ya da yerine getirilmemektedir.

2.2.11. İşbölümü ve Uzmanlaşma

Kırtasiyeciliğe yol açan sebeplerden birisinin de aşırı derecede gelişmiş bir işbölümü ve uzmanlaşma olduğu ileri sürülmektedir (Abadan, 1959: 94). Kamu bürokrasisinde işbölümü ve uzmanlaşmanın artması sonucunda bir işlemin yapılması için birçok kişi işe karışmaktadır (Tortop, 1983: 197). Bu durumda basit bir işlem yapmak isteyen bir vatandaş bile, işlemin tamamlanması için birçok daireye gitmek ve birçok memuru görmek zorunda bırakılmaktadır.

Bürokratik örgütlerin aşırı uzmanlığa dayanması kimi durumlarda olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Belirli bir alanda uzmanlaşmış bir memurun yerinin ya da görevinin değiştirilmesi durumunda, iş göremez hale geldiği ve yeni pozisyonunda başarısız olduğu gözlenmiştir. Bu durum, iş yerindeki görev değişikliklerinden ziyade, örgütün değişik alanlara yönelmesi ya da yeni bir hizmet alanının doğması halinde de ortaya çıkabilmektedir (Tortop vd., 2007: 336). Böylece, Peter Prensibinde belirtildiği üzere, kişinin yetmezlik düzeyine ulaştığı söylenebilir. Yetmezlik düzeyine ulaşan kişi artık işleri gereği gibi yerine getiremeyecek ve bulunduğu konumda işlerin akışını yavaşlatan, engelleyen duruma gelecektir.

Aşırı ölçüde uzmanlaşma ve işbölümü konusunda aksini savunan düşünceler de bulunmaktadır. Uzmanlaşma ve işbölümünün her durumda kırtasiyeciliğe yol açacağını ifade etmek yanlış olacaktır. Uzmanlaşma ve işbölümünün yaratacağı etkiler işin niteliğine, bürokratik yapıdaki birimler arasında gidilen işbölümünün şekline göre değişiklik arz edebilir. İşbölümü bazı durumlarda birimler arasında iletişimde bulunma gereğini artırırken bazı durumlarda ise azaltabilmektedir (Emre, 1991: 216). Ancak genellikle birimler arasındaki iletişimin artma eğiliminde olması, işbölümünün kırtasiyeciliği artıracığına işaret etmektedir.

2.2.12. Prosedürler ve Formlar

Kamu kurumlarının faaliyetlerinin tutarlı ve sürekli olması için prosedürlere ihtiyaç duyulmaktadır. En küçük bir işlemde bile sorumlu birimler prosedürlere uymak zorundadırlar. Prosedürlerin belirli olması kamu bürokrasisinde kesinliği ve açıklığı sağlarken, bazı durumlarda memurlar prosedürlerin bir amacı gerçekleştirmede kullanılan araçlar olduklarını unutup, onları amaç şeklinde değerlendirme hatasına düşebilmektedirler. Ayrıca memurlar kendilerine yöneltilen birtakım eleştirilerden, şikâyetlerden “prosedür böyle gerektiriyor” diyerek sıyrılabilirler (Öztürk, 2002: 49). Bu açıdan memurlar, kendilerini katı davranmakla suçlayan vatandaşlara karşı prosedürleri bir savunma aracı şeklinde kullanabilmektedirler. Bu noktada kırtasiyecilik, prosedürlerin günün koşullarına göre güncellenmemesinden, esnek yapıda olmayışından kaynaklanmaktadır. Bazen işlemler açısından gerekli olmayan evrakların bile sırf prosedürde yazdığı gerekçesiyle memurlar tarafından vatandaştan istendiğine şahit olunmaktadır.

Memurlar işlemler sırasında hata yapmamak için oldukça büyük çaba sarf etmektedirler. Bu şekilde davranmaları genelde kırtasiyecilik olarak değerlendirilmektedir. Basit bir işlem söz konusu olduğu zaman prosedürlerin kırtasiyecilik şeklinde algılandığı belirtilmektedir. Örneğin, bir ehliyet belgesinin alınmasında çok sayıda prosedürün devreye sokulması gereksiz gecikmelere ve zaman kayıplarına yol açmaktadır. Ayrıca, prosedürlerin karmaşık olması yüzünden vatandaşların birtakım hizmetleri, hangi kurumların nasıl sundukları konusunda çelişkiye düşmelerine yol açabilmektedir (Öztürk, 2002: 50). Prosedürler, kamu

bürokrasisinin işleyişi açısından son derece önem taşımakla birlikte, kimi zaman vatandaşlar için (hatta bunları uygulamak zorunda olan memurlar açısından bile) çekilmez bir duruma gelebilmektedirler.

Kamu bürokrasisinde ve özel sektör kuruluşlarında işlerin birçoğunun formlar aracılığıyla yapıldığı bilinmektedir. Halk dilinde bunlara cetvel, beyanname ve belge gibi isimler verilmektedir. Ayrıca kamu kurumlarında tutulan kayıtların pek çoğu form şeklindedir. Günlük yaşamımız içinde değişik form türlerine tanık olduğumuz bir gerçektir. Bunların sayıları, bazı kamu kurumunda tahminlerin ötesinde malzeme ve zaman harcanmasını gerektirecek ölçüde fazladır (Tortop, 1983: 199).

İşlemleri yürüten memurlar ve işlemde faydalanan vatandaşlar açısından formlar, işlerin hızlanmasını ve kolaylaşmasını sağlamaktadır. Fakat formların yanlış ya da eksik kullanılması bu amacın gerçekleşmesini güçleştirmektedir. Vatandaşlar kimi zaman bu formları kırtasiyecilik olarak algılayıp onları doldurma konusunda isteksiz davranmaktadırlar. Bu durumların yaşanmaması için formların kullanılmasında rasyonel birtakım ölçütlere gerek vardır. Örneğin, aynı bilgilerin emin olmak amacıyla bir kereden fazla istenmesi vatandaşların tepkisine sebep olabilir. Böylelikle mümkün mertebe amacına uygun, vatandaşları sıkmayan ve sadece gerekli bilgileri içeren formların kullanılmasında yarar vardır. Ayrıca ayrıntılı bilgi istenmesi vatandaşlarda güvenlikleri konusunda kaygıların oluşmasına yol açabilir. Kamu kurumları açısından ise durum farklılık göstermektedir. Çok fazla ve ayrıntılı bilgi içermeyen formlar basit olarak algılanmakta ve bunun kamu kurumunun imajına gölge düşüreceğine inanılmaktadır (Öztürk, 2002: 50-51). Kısacası kamu kurumları sade formları sevmez ve bekli de bu kurumlarda çalışan memurlar bu formlarla iş yapmayı kendi mesleklerine yakıştırmazlar. Ne kadar çok bilgi o kadar çok ayrıntı, zaman kaybı, kaynak israfı demektir.

2.2.13. Büro Yapıları ve Yerleşme Durumu

Kamu bürokrasisinin iyi ve verimli işleyebilmesi için büro yapıları ve yerleşme durumu son derece önemlidir. Yerleşme sözcüğü, dairelerin ve büroların dağılışını, il ve ilçelerdeki dağılışı ile aynı bina içindeki katlara dağılışını ve memurların yerleşme durumları ile odalardaki araç-gereçlerin yerleşme durumunu ifade etmektedir. İyi bir

yerleşme düzeninin amacı, memurların verimli çalışmasını ve işlemlerin en ekonomik şekilde sonuçlanmasını sağlamaktır (Tortop, 1983: 206). Öte yandan katı kurallara bağlı bir yerleşme düzeni kamu bürokrasisi açısından bir mecburiyet sayılamaz. İçinden çıkılmaz bir labirenti andıran yerleşmeler kırtasiyeciliğe davetiye çıkarmaktadır. Bunun yerine yerleşme düzeninde, derli toplu küçük birimlere başvurulabilir (Abadan, 1959: 96).

Kamu bürokrasisinde kimi durumlarda yapıların yetersiz olması, bir kamu kurumunun birçok yerde ve birbirinden uzak yapılarda çalışması, büro yapıları içindeki yerleşme durumunun iş akışına uygun olmaması gibi sorunlar işlemlerin gereksiz yere uzamasına sebep olmaktadır. Uzun yıllardan beri, büro yapılarının oluşturulmasında herhangi bir rasyonel uygulamaya rastlanamamıştır. Yerleşme düzeni kurulurken çoğu zaman iş akışının göz ardı edilmesi, zamanla kendini gösteren yeni ihtiyaçlara uygun düzenlemelerin, ayarlamaların yapılmaması bu konuda başlıca sorun alanları (Emre, 1991: 217) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Memurların verimli çalışabilmesi açısından, bir kurumun nerede bulunacağı, bir bina içinde hangi katlarda hangi büroların bulunacağı, hangilerinin aynı katta ya da birbirine yakın odalarda bulunması gerektiği, aynı odada bulunan memurların oturma düzenleri, masa ve sandalyelerin boyutlarının nasıl olması gerektiği, memurların odalarının ışık ve perde durumları büyük önem taşımaktadır. Büroların ışık, ses, ısı durumları ve oturma düzenleri memurların performansına etki etmektedir. Örneğin, gün içinde büyük ölçüde güneş ışığına maruz kalan bir memurun performansında düşüş yaşanması doğaldır (Tortop, 1983: 206). Memurların verimli çalışabilmesi, işlemlerin uzun süre almaması için yerleşme düzeninin iyi kurgulanması gerekmektedir. Özellikle birbiriyle yakından ilişkili büroların yan yana ya da en azından aynı katta yer almalarına dikkat edilmelidir.

2.2.14. Memurlardan Kaynaklanan Sorunlar

Kamu bürokrasisinde memurluk son derece önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü yönetimle ilgili tüm iş ve işlemleri yürütecek, devletin asli görevi olan kamu hizmetlerini vatandaşlara ulaştıracak, sunacak olan memurlardır. Ancak bazı durumlarda gerek memurların kendilerinden gerekse de memurların içinde bulundukları

personel rejiminden kaynaklanan ve işleri yavaşlatan, vatandaşları uğraştıran, zaman alıcı işlemleri içeren birtakım sorunların yaşandığına tanık olunmaktadır.

Memurlardan kaynaklanan sorunlar ile merkeziyetçi yönetim anlayışı arasında yakın bir ilişkinin bulunduğu vurgulanmaktadır. Memurlar bir taraftan merkeziyetçiliğin güçlenmesine katkıda bulunurken bir yandan da merkeziyetçiliğin sonuçlarından ciddi şekilde etkilenmektedir. Tüm [ya da birçok] yetkinin merkezde toplanması alt kademelerde bulunan memurların girişim hevesini, yeteneklerini kısıtlamanın yanında alt kademe memurların birtakım tutumları merkeziyetçiliği güçlendirmektedir (Emre, 1991: 314). Kamu kurumlarında astlar, üstleri ile yüz yüze ilişki kurmaktan kaçınmaya çalışmaktadırlar. Böylece üstün baskısından bir noktada kurtulmak isteyen ast, sürekli yazılı şekilde ilişkisini sürdürmeyi tercih etmektedir (Kazancı, 1972a: 76). Bu tutum merkeziyetçiliğin artmasına da yol açmaktadır. Öte taraftan aslarına güvenmeyen ve tüm işleri kendileri yürütmek isteyen üst yöneticilerin bu yaklaşımları da merkeziyetçiliği güçlendirmektedir (Emre, 1991: 214). Gerek üst yöneticilerin gerekse de alt kademe memurların tutumlarıyla artan merkeziyetçilik sonucunda kırtasiyeciliğin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Türkiye’de memurların genel görüntüsünü ortaya koymaya çalışan bir çalışmada, memurlarda iş başarma, iş bitirme ve koordinasyon yeteneğinin düşük olduğu ileri sürülmüştür. Öte yandan merkeziyetçi bir yaklaşımın, rütbe ve mevki düşkünlüğünün olduğu vurgulanmıştır. Yine memurlarda zaman bilincinin yok denecek kadar zayıf olduğu belirtilmiştir. Ekonomik kalkınmadan, tasarruflardan sıklıkla söz edilmesine rağmen, hızlı eylemlere gidilemediği, kararların geciktirildiği, uygulamaların türlü sebeplerle ertelendiği görülmektedir (Cem, 1975: 5). Türkiye’de orta ve üst düzey memurlar ya da bürokratlar arasında yapılan bir araştırmanın sonuçları; memurların, düşük seviyede insan ilişkilerinde katı, mesafeli ve hoşgörüsüz olduklarını saptamıştır. Ayrıca memurların yine düşük seviyede görev çevreleriyle ilgili gelişmeleri bireysel olarak belirleme eğilimi içinde olduklarına dikkat çekmiştir. Memurların, orta seviyede koşullar karşısında esnek davranarak sonuç alma ve yüksek seviyede korunma ve kollanma güdüsüyle bürokratik kültüre sarılma eğilimi taşıdıkları belirlenmiştir (Özen, 1996: 9, 21). Memurların kamu bürokrasisindeki şekilcilik, kuralcılık, prosedür düşkünlüğü gibi alışkanlıklara uygun hareket etme eğilimi göstermeleri kırtasiyeciliğe

yol açabilir.

Liyakat ilkesine uygun olmayan birtakım uygulamalar sonucunda deneyim gerektiren kademelere yeteneksiz, tecrübesiz kişilerin atandığı görülmektedir (Gökçeer, 1997: 19). Bu durumda görevin gerektirdiği unsurları taşımayan memur, işlerde gecikmelere yol açacak, herhangi bir işlem hakkında yapması gerekenleri diğer memur arkadaşlarına ya da üstüne sorma gereği hissedecektir. Böylece memurlar arasında süreklilik kazanan, gereksiz bir yazışma trafiğinin de önü açılmış olacaktır.

Türk kamu bürokrasisinin olumlu yanlarından olan “kamu hizmeti” ve “kamu yararı” bilinci gibi unsurların giderek aşınmaya başladığı görülmüştür. Bunun yerine duyarsızlık, boş verme, sorumsuzluk, kişisel yararı öne çıkarma gibi olumsuz düşüncelerin kamu bürokrasisine yerleşmeye başladığı göze çarpmaktadır. Öte yandan, memurların vatandaşlardan özel bir saygınlık beklentisi içine girdikleri de bilinmektedir. Memurlar, kendilerini önemsetme aracı olarak kimi zaman işleri yokuşa sürme yolunu tercih etmektedir (Tutum, 1994: 55-56). Özel bir saygınlık kazanma isteğinin yanında işleri yokuşa sürmenin diğer sebepleri ise, zaman kazanma, uygun koşullar sağlama, kararı veren birimin önemini artırma, araya çok sayıda memurun girmesini sağlayarak etki alanını genişletme gibi eğilimlerdir (Tortop vd., 2007: 341). Bununla birlikte memurlar, işi yokuşa sürmekten, işleri engellemekten, “bugün git, yarın gel” demekten keyif almaktadırlar (Yazıcıoğlu, 1995: 177). Vatandaşlara güler yüzlü davranmak, bilgi vermek bir lütuf olarak algılanmaktadır. Bu olumsuz düşünceleri taşıyan memurlarda, eleştiriye aşırı tepki gösterilir ve memurun kendini geliştirme duygusu son derece zayıftır. Öte yandan memurların zaman bilinci daha çok bekletme şeklindedir (Tutum, 1994: 55-56).

Memurlar bazı durumlarda yetki alanını mümkün olduğunca genişletmek ve yetkilerin birçoğunu kendinde toplamak isteyebilirler. Bu durumda üst yönetici en basit işlemlerde bile kendi onayının alınmasını arzulayabilir. Alt kademedeki memurlara yetki bırakılmadığı gibi onların yetkilerini de kendinde toplama gayreti içine giren bir üst yönetici, işlerin yavaşlamasına yol açabilir (Tortop vd., 2007: 340). Böylece alt kademedeki memurlar, vatandaşlarla üst yönetici arasında sadece bir aracı rolü üstlenmektedir. Bu durumda gereksiz yere işlemlerin uzayacağı ve çok sayıda imzanın atılacağı, gereğinden fazla belgenin düzenleneceği tahmin edilmektedir.

Memurlar maddi ve manevi açıdan tatmin olmadıklarından dolayı kırtasiyeciliğe dayalı bir anlayışla davranmayı tercih etmektedirler. İyi bir kazanç elde edemeyen, yetkileri sınırlı, üstün emirleri altında ezilen bir memurun, vatandaşların işlerini kısa süre içinde sonuçlandırabilmesi güç görünmektedir. Öte yandan, örgüt amacını benimsememe, işe ve iş arkadaşlarına uyumsuzluk gibi sebepler memuru kırtasiyeciliğe dayanan bir anlayışla hareket etmeye yönlendirmektedir. Bu şekilde manevi olumsuzluklara maruz kalan memur, kamu yararı, devletin çıkarları gibi soyut kavramların arkasına sığınarak (Emre, 1991: 214-215) bürokratik açıdan çeşitli sorunlara, özellikle kırtasiyeciliğe yol açacaktır.

Memurlar arasında dengeli ve adaletli bir iş yükünün yapılmamış olması da önemli bir sorundur. Bazı kamu kurumlarında memur fazlalığı yaşanırken, bazı kamu kurumlarında memur eksikliği yüzünden bazı temel kamu hizmetlerinin dahi sunulmadığı görülmektedir. Diğer taraftan çeşitli kamu kurumlarında memurların, nitelikleri, becerileri ve uzmanlık alanları dışında istihdam edildikleri göze çarpmaktadır (Say ve Öke, 2002: 108). Memurla görev arasında uygun bir bağın kurulamaması, kadro ihdasında objektif ölçütlerin gözetilmemesi (Tutum, 1980: 102) sonucunda verimli, etkili bir hizmet sunumu ve işlerin hızlı sonuçlanmasını beklemek oldukça güçleşecektir.

Memurlar; toplumdan, üstlendikleri rol itibariyle ayrılmış ve toplumsal yapı içerisinde yöneten sınıfa tabi bir gruptur (Özen, 1996: 15). Memurların ayrı bir toplumsal sınıf haline gelmesi, kendilerini vatandaşlardan daha üstün, daha bilgili, daha değerli görmeleri sonucunu doğurmuştur. Böyle bir durum kırtasiyeciliği artıran sebeplerin başında gelmektedir. Kendisi dışında tüm vatandaşların devleti aldatma çabası içinde olduğunu düşünen memur, bu durumu önlemeyi kendisine kutsal bir görev saymakta ve vatandaşların dürüst olduklarını resmi belgelerle kanıtlamasını istemektedir. Ancak memurlar toplumda seçkin bir sınıf olma özelliğini kaybetmiş olsalar da bu tür davranışlar gelenek haline dönüşüp varlığını devam ettirmektedir (Emre, 1991: 215). Vatandaşlara karşı tam bir güven içinde olmanın da çeşitli sakıncaları bulunmaktadır. Nitekim, memurları yanlış beyanlarla aldatma niyetinde olan vatandaşlar da vardır. Bunun önüne geçmek ve doğacak olan kötü sonuçları önlemek gerekmektedir. Burada önemli olan vatandaşları usandırmamak ve gerekmediği sürece

daha fazla resmi belgeye başvurmadan işlemleri bir sonuca bağlamaktır. Memurun görevi, vatandaşların işlerini zorlaştırmak, onları usandıran yollara sevk etmek değil, aksine vatandaşların işlerini kolaylaştırmak, onlara doğru yolu göstermektir.

2.3. KIRTASIYECİLİĞİN TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDEKİ YERİ VE SONUÇLARI

2.3.1. Türk Kamu Bürokrasisinde Kırtasiyeciliğin Gelişimi ve Yeri

Türk toplumu bürokratik bir yönetim geleneğine sahip olmuştur. Bu gelenek, Osmanlı Devleti'nde gelişmiş ve Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren büyük ölçüde benimsenmiştir (Heper, 1974b: 76). Osmanlı yönetim geleneği içinde giderek artan bir kırtasiyecilik eğiliminin öne çıktığı gözlenmiştir (Solakoğlu, 1994: 92). Kırtasiyeciliğin bu şekilde artmasında bürokratik yönetim geleneğinin birtakım özellikleri etkili olmuştur. Her şeyden önce Türk kamu bürokrasisi Osmanlı'dan itibaren çok hızlı bir büyüme ve gelişme eğilimi göstermiştir. Öte yandan merkeziyetçilik, egemen bir yönetim düzeni olarak varlığını sürdürmüştür. İdari kararların birçoğunun merkezi birimlerde alındığı ve alt kademelere kısıtlı bir yetki alanının bırakıldığı belirtilmektedir (Ertekin, 1983: 70). Merkeziyetçi bir yönetimde kırtasiyeciliğin ortaya çıkıp artması doğaldır. Böylece bürokratik yönetim geleneğimizde kırtasiyeciliği doğuran en önemli etken olarak merkeziyetçilik anlayışı karşımıza çıkmaktadır.

Osmanlı Devleti'nde geniş bir coğrafyada merkezileşme çabaları arasında büyüyen bürokrasi, sorunları çözmek bir yana çözümleri bile engeller hale gelmiştir. Kurumların çağa uyması için gerekli çalışmaların gecikmesi, yetişmiş insan kaynağından yoksun olunması, otorite boşluğunu doğurmuştur. Bununla birlikte kamu kaynaklarını tüketen, vatandaşların işlerini geciktiren ve zamanla günlük hayattaki ağırlığını her geçen gün artıran kırtasiyeci bir bürokrasi ortaya çıkmıştır. Merkeziyetçi anlayışın bir gereği olarak her işin merkezden yapılması sonucunda memur sayısı da günden güne artış göstermiştir. Memur sayısında artış olmasına rağmen işler zamanında yapılmamış, hizmetler gecikmiş ve vatandaşların memurlar hakkındaki şikâyetleri çoğalmıştır (Terzi, 2012: 282).

Osmanlı Devleti'nde kırtasiyecilik sorununu iyi bir şekilde yansıtan somut

örnekler bulunmaktadır. Ziya Paşa tarafından aktarılan iki örnek Osmanlı Devleti'nde bürokratik işleyişin ne durumda olduğunu gözler önüne sermiştir. İlk örnek: Serasker Mehmet Rüştü Paşa'nın, Tophane için gerekli olan top arabası ağaçlarına dair Bâbîâli'ye bir yazı yazması olayıdır. Top arabası yapımı için yazılan yazı maliyeden vakıflara kadar birçok kurumu dolaşarak ağaç kalınlığında bir tomar belge haline gelir. Aylar hatta yıllar süren yazışmalar bitmek bilmediği gibi üstüne bir de yazışmaların fazlalığından dolayı yazının top arabası maddesi bütünüyle unutulup ormanların düzenine ilişkin alâkasız bir cevap yazılmıştır. Paşa da tomarı alıp ateşe atarak gereksiz yazışmalardan kurtulmuş, sonra da kendisinin serasker olduğu halde işini yürütemediğini, böyle karmaşık bir bürokrasiye işi düşenin vay haline diyerek bürokrasinin içinde bulunduğu hantallığı, işlevsizliği (Terzi, 2012: 282-283) ve kırtasiyeciliği ortaya koymuştur. Bir diğer örnekte ise, memleketin bir yerinde bir köprü yıkılsa, köprü'nün yapımı için uzun ve zaman alıcı bir sürü yazışma yapılır, fakat köprü inşa edilemez. Sonunda o yerdeki köprüyü yapabilecek olan Ahmet Dayı'nın meclise çağrılarak tahmini bir keşif defteri yaptırıldığını, bu kez o defteri çeşitli dairelerde dolaşırken bir hayli zaman geçtiğini ve nehrin taşarak vatandaşları birçok zarara uğrattığı ifade edilmiştir (Terzi, 2012: 283). Sonuçta her iki örnekte de kamu bürokrasisinin ağır işlediği hatta neredeyse hiç işlemediği gözler önüne serilmiştir. Dolayısıyla kırtasiyeciliğin Osmanlı'da bürokratik sistemi işleyemez hale getiren unsurlardan biri olduğu ileri sürülebilir.

Türkiye'de bürokrasi kavramı, uzun yıllar boyunca sadece kırtasiyecilik anlamında kullanılmıştır (Heper, 1983: 75). Bu ifade Türkiye'de kırtasiyeciliğin, yeni bir kavram olmadığının ve yönetim geleneğimiz içinde ciddi derecede kök salmışlığının bir kanıtıdır. Türkiye'de kırtasiyecilik sorunu, hizmet sunumunda ilgisizliğe, kayıtsızlığa yol açmış ve asıl amacı vatandaşlara hizmet etmek olan kamu kurumlarını bir tür kargaşa mekanizmasına dönüştürmüştür. Bu açıdan bürokrasinin yapısal ve işlevsel yönden ciddi sorunları bulunmaktadır. Merkezi kamu bürokrasisi açısından önemli olan, işlerin zamanında ve çözüme odaklı yapılması değil, formalitelere uygun yapılmasıdır. Öte yandan işlevsel açıdan kırtasiyecilik, gereksiz formaliteler ve kuralcılık, sorumluluktan kaçma, işlerin aksatılması, adam kayırma gibi sorunlardan söz edilebilir. Vatandaşlar için var olan bürokrasinin kendisine ayrıcalıklı bir yer oluşturma (Ekici, 2007: 129) çabası içine girmesi sonucunda bürokrasi ile vatandaşlar arasında tabiri

caizse duvarlar örülmüştür.

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin (TÜSİAD) Kamu Bürokrasisi adlı raporuna göre; Türk kamu bürokrasisinin merkeziyetçi, otoriter, verimlilikten uzak, kırtasiyeci olduğu ve buna bağlı olarak bürokraside yolsuzluk ve rüşvetin yaygın olduğu, yeteneksiz ve yetersiz memurların çalıştığı ve gereksiz yere yüksek ücret aldıkları (Çitçi, 1983: 20-21) vurgulanmıştır. Bugün için kamu bürokrasisinde çalışan memurların yüksek ücretler aldığı gerçeği tam olarak yansıtmasa da diğer sayılan niteliklerin geçerliliğini muhafaza ettiğine dair örneklerle zaman zaman rastlanmaktadır.

Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyecilik hemen her zaman var olmuştur denilebilir. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren özellikle merkeziyetçiliği güçlendirme çabaları kırtasiyeciliği artırmıştır. Öte yandan (çalışmamızın üçüncü bölümünde ayrıntılı şekilde yer vereceğimiz) Türkiye'nin idari reform tarihine bakıldığında, birçok idari reform çalışmalarında kırtasiyeciliğin üstesinden gelinmesi gereken ciddi bir bürokratik sorun olduğuna vurgu yapılmış, tavsiyelerde bulunulmuştur. Hatta bazı dönemlerde kırtasiyeciliğin başlı başına bir idari reform konusu haline getirildiği ve kırtasiyecilik sorununun aşılması için çözüm önerilerinde bulunulduğu görülmektedir.

İdari reformlarla sınırlı kalınmayıp hükümet programlarında, kalkınma planlarında, çeşitli yasal düzenlemelerde, uluslararası örgütler tarafından sunulan raporlarda da kamu bürokrasisinde yaşanan kırtasiyecilik sorununa değinilmiş ve bu sorunun ortadan kaldırılması gerektiği yönünde önerilerde bulunulmuştur. Buradan da anlaşılacağı üzere kırtasiyecilik, Türk kamu bürokrasinin ortaya çıkışına ve gelişiminin ilk yıllarına kadar geriye götürülebilir. Özellikle kırtasiyeciliğin, Cumhuriyet tarihi boyunca bürokrasi alanında yaşanan ve genel olarak arka planda bırakılan büyük bir bürokratik sorun olduğu söylenebilir.

2.3.2. Kırtasiyeciliğin Farklı Sonuçları

Kırtasiyeciliğin artmasıyla birlikte ekonomik, sosyal, bürokratik tarzda birtakım kötü ya da olumsuz sonuçların ortaya çıktığı belirtilmektedir. Kırtasiyecilik zihniyetiyle işleyen bir bürokrasiden sıradan vatandaşların ve hatta yurtdışından yatırım yapmak amacıyla gelen herhangi bir yabancı yatırımcının bile zarar gördüğü savunulmaktadır.

Asıl amacı halka hizmet etmek olan bürokrasinin, zaman içinde kırtasiyecilikle işlemeye başlaması sonucunda bürokrasisinin, insanlar için bir eziyete dönüşmesi, büyük bir engel durumuna gelmesi muhtemeldir. İşleri aksayan, işleri görülmeyen, bir daireden başka bir daireye yönlendirilen ve bu yüzden çeşitli güçlüklerle katlanmak zorunda bırakılan vatandaşlar ister istemez, devlete yönelik olumsuz izlenimler beslemeye, şikâyetle bulunmaya ve hatta bürokrasiye karşı güvensizlik içine girmeye başlayacaklardır. Daha da kötüsü, sıradan bir vatandaş bürokrasi sözcüğünü duyduğunda zihninde sadece kırtasiyecilik belirecek ve bürokrasi hakkında kötü intibalar uyanacaktır. Bunların sonucunda, doğası gereği bireylerle sürekli etkileşim içinde olması gereken kamu bürokrasisiyle vatandaşlar arasına mesafe girecek ve bürokrasi zamanla kendi içine kapanmaya yüz tutacaktır.

Vatandaşların birçoğu aldıkları bir kamu hizmeti ya da yaptırdıkları herhangi bir işlem karşılığında ödemek zorunda kaldıkları para tutarını fazla bulmaktadırlar. Öte yandan vatandaşlar, kendilerine çok sayıda soru kâğıdı ve çeşitli formlar doldurtulduğuna, işleri sebebiyle fazla bekletildiklerine inanıp bunların altında yatan esas amacı anlamakta güçlük çekmektedirler. Bu durum yönetim hakkında olumsuz tutumların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bürokrasi konusunda yapılan bu eleştiriler yeni olmamakla birlikte, bürokrasiden sürekli şikâyet edilmektedir. Bürokrasideki memurların çokluğu, işlemler sırasında kâğıt ve malzeme israfının yapılması vatandaşları tedirgin etmektedir. Bundan dolayı, işlerin pahalı sonuçlandığı, memurların yavaş ve etkisiz oldukları şeklinde fikirler ortaya çıkmaktadır. Bir yapı ruhsatının alınması, yanlış kesilen bir faturanın düzeltilmesi ve alınan fazla verginin iade edilmesi için vatandaşların uzun süre bekletilmesi, vatandaşlar açısından güvensizlik duygusunu uyandırmaktadır. Bazen normal zamanlarda yapılan bir işlemin bile geciktiği (Tortop, 1983: 196) yönünde vatandaşta gereksiz bir tedirginlik uyanmaktadır.

Türk kamu bürokrasisinin belirgin özelliklerinden birisi olan kırtasiyecilik yüzünden kamu kurumları tarafından vatandaşa tek taraflı kararlarla çeşitli formaliteler yüklenmekte ve söz konusu kurumlar bu kararları sık sık değiştirmektedir. Bu alanda ortaya çıkan keyfilik ve tutarsızlık her kesimden vatandaş canından bıktırmaktadır. Kırtasiyeciliğin, kamu hizmetlerinin gereği gibi ve zamanında görülmesini engellemek

suretiyle, kamu sektöründeki hizmet üretimini ve kalkınma hızını olumsuz yönde etkilediği bilinmektedir. Öte yandan bugün bürokratik işlemler ve kurallar zaman, para, kaynak ve emek savurganlığına ve kamu bürokrasisine olumsuz anlamların yüklenmesine (Tutum, 1994: 54-55) yol açmaktadır.

Kamu kurumlarına çeşitli işler için başvuran vatandaşlar, ön koşullar, izinler, onaylar ve daha birçok defa tekrarlanan gereksiz aşamalarla usandırılmakta (Çulpan, 1980: 35) ve bürokrasiden soğumalarına yol açılmaktadır. Öte yandan kırtasiyecilik, kamu kurumlarının verimli, etkili ve tasarruflu şekilde çalışmalarıyla ters orantılıdır. Daha açık bir ifade ile anlatmak gerekirse, kırtasiyeciliğin gereğinden fazla artması durumunda kamu bürokrasisinin verimli, etkili, tasarruflu ve hızlı bir şekilde çalışmasını beklemek güçtür. Kırtasiyecilikle işleyen kamu kurumları kâğıt, emek, araç-gereç gibi kaynakların gereğinden fazla tüketilmesine yol açacaklardır. Kırtasiyecilik zaman ve parasal açıdan israflara yol açmakta ve hizmet üretiminde kalite anlayışının oturmasını ciddi ölçüde zarara uğratmaktadır (Yeşilbaş, 2007: 33). Zamanında sonuçlandırılması gereken işler geciktiğinden dolayı mevcut personelin kısa sürede içinde biriken işleri yapması olanaksız hale gelecektir. Bundan dolayı kurum, işleri bitirebilmek amacıyla yeni personele ihtiyaç duyacaktır.

Sürekli büyüyen kamu bürokrasisi, verimsiz çalışmasından dolayı ekonomik açıkların artmasına yol açarak ülkenin ekonomik performansını düşürmektedir. Üretmeden tüketmeye alışan kamu bürokrasisi, dış borçların çoğalmasına ve borç stokunun artmasına sebep olmuştur. Kırtasiyeciliğin Türk kamu bürokrasisine verdiği en büyük zararlardan birisi de yolsuzluğun ve rüşvetin önünü açmasıdır. Kamu bürokrasisindeki yolsuzluk ile kırtasiyecilik arasında daima yakın bir ilişki bulunmaktadır. Hizmet almayı bekleyen vatandaşa, hendek atlatma sistemine dönüşen kırtasiyecilik yolsuzlukları besleyen önemli bir sorundur. Türkiye’de yolsuzluk seviyesi hafife alınmayacak bir düzeydedir. Kırtasiyecilikten beslenen yolsuzluk hastalığı devlete olan güveni de sarsmaktadır (Ekici, 2007: 130). Kırtasiyecilikle çalışan bir kamu bürokrasisinde yolsuzluğun yanında diğer birtakım bürokratik sorunlara da uygun bir ortamın oluşacağını ifade etmek gerekir. Yolsuzluğun ve rüşvetin yoğun olduğu bir sistemde vatandaşlar tarafından yönetime duyulan güvenin (Eken ve Tuzcuoğlu, 2005: 120) zedelenmesi de son derece muhtemeldir.

Kırtasiyeciliğin ekonomik açıdan da birtakım sıkıntılar yarattığı görülmektedir. Herhangi bir işyeri açma çabasında bulunan bir girişimcinin yasal düzenlemelerin zorunlu kıldığı ruhsatları alabilmesi için çok sayıda kamu ve meslek kuruluşuna başvuruda bulunarak istenilen belgeleri tamamlaması ve işyerinin birçok koşula uygun olması gerekmektedir. İşyerinin nerde kurulacağı, işyeri binası gibi koşulların yanında diğer koşulların yerine getirilip getirilmemesine göre işlem sayısı ve başvurulacak makamlar değişiklik göstermektedir. Ancak tüm durumlarda bu bürokratik işlemlerin bir girişimciyi yıldırabildiği ve hatta ruhsat almaktan vazgeçirebilecek kadar zaman alıcı olduğu söylenebilir (Toprak, 1991: 103-104). Gerek yabancı yatırımcıların gerekse yerli girişimcilerin önündeki büyük engellerden biri, uzadıkça uzayan, bitmek bilmeyen formalitelerin, bürokratik işlemlerin çokluğudur. Bu açıdan kırtasiyecilik bir bakıma ekonomik faaliyetlerin önünü kapatan büyük bir engel niteliğine gelmiştir (Öztürk, 2004: 8). Ancak, kırtasiyecilik bir noktaya kadar özellikle de devleti zarara uğratmak isteyen kötü niyetli girişimcilerin engellenmesi açısından yarar sağlamaktadır. Bu yüzden kırtasiyeciliğin tamamen ortadan kaldırılması yerine onu sürdürülebilir bir seviyede tutmak ve kırtasiyeciliği azaltmak hem daha kolay hem de daha yararlıdır (Öztürk, 2002: 51).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMA
ÇALIŞMALARI VE DEĞERLENDİRMESİ

3.1. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNDE KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMA ÇALIŞMALARININ GENEL DURUMU

İdari reform⁸ çalışmaları ile kırtasiyeciliğin azaltılması arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu doğrultuda idari reform çalışmalarını tarafsız bir şekilde değerlendirmek gerekir. Çünkü çok sayıda unsurun etkisine açık olan idari reform çalışmaları, her durumda kendisinden beklenen sonuçları veremeyebileceği gibi birtakım istenmeyen sonuçlar da doğurabilir. Bu gibi durumlarda yönetimi bir bütün olarak ele almayan, kapsayıcı bir araştırma olmaktan uzak idari reform çalışmalarıyla karşılaşmaktadır. Normal koşullar altında kamu bürokrasisinin hızlı, verimli, etkin çalışmasını sağlamak amacıyla örgüt yapısında, yetki-görev dağılımında, çalışma yöntemlerinde yapılan idari reformların kırtasiyeciliği azaltması beklenir. Bu etkenler arasındaki ilişkiler dikkatli şekilde düşünülmeden yapılan reformlar, istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına sebep olabilir. Öte yandan, idari reform çalışmalarının büyük iddialarla ortaya atılması, kırtasiyecilik gibi birtakım sorunların arka planda kalmasına sebep olmaktadır. Oysa yönetimdeki pek çok sorunun arka planda kalan sorunlardan kaynaklandığı bilinmektedir (Emre, 1991: 217-218). Türkiye’de yapılan idari reformlara bir bütün olarak bakıldığında, bu görüşü destekler nitelikte bir görünüm sergiledikleri anlaşılmaktadır. Çünkü, çalışmanın devamında da görüleceği üzere birkaç reform çalışması dışında kırtasiyeciliğin doğrudan ve kapsamlı şekilde ele alınmadığı ortaya çıkmıştır.

3.1.1. Kurumsal-Yapısal Düzeyde Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar

Osmanlı Devleti’nden [özellikle de Tanzimat’tan] beri, üzerinde en çok durulan konulardan birisi idari reformlar olmuştur. Bu açıdan, Tanzimat Döneminde, Birinci ve

⁸ İdari reform, bir üst toplumsal sistem ve kurumda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan alternatif durum olarak nitelendirilmesinin yanında, kamu örgütlerinin bilinçli ve planlı değişimi şeklinde tanımlanmaktadır. Öte yandan idari reform, toplumsal yapıda yaşanan değişikliklere paralel olarak idari yapıda, kurum, ilişki ve davranışlarında ortaya çıkan bir ihtiyaçtır. Bu kavramla, devletin niteliğinde, rolünde, bürokrasi-siyaset ilişkilerinde, karar alma süreçlerinde, yeni bir denge arayışını yansıtmaktadır. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişmelere yol açmaktadır (Yayman, 2008: 33, 35). Öte yandan bir başka tanıma göre idari reform; yönetimin, ulusal amaçların gerçekleşmesine yardımcı olacak, hızlı, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet üretmesini, bir düzene kavuşturulmasını sağlayacak tüm çabalar (Coşkun, 2005: 15). Bu tanım esas alınmakla birlikte çalışma boyunca kullanılan idari reform kavramı ile daha çok (doğrudan ya da dolaylı şekilde) kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik yapılan çalışmalar kastedilmektedir.

İkinci Meşrutiyet dönemlerinde idari reform konusunda yoğun bir çabanın harcandığı görülmektedir. Bu dönemlerde girişilen reform çalışmaları, Cumhuriyet'in Osmanlı'dan devraldığı yönetim sistemini şekillendirmiştir. Ancak söz konusu girişimler belirli ilkelere dayanmadığından dolayı, işbölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz ve ağır-aksak işleyen bir yönetim sistemi meydana gelmiştir (Sürgit, 1972: 65). Bu açıdan, yönetim alanında reform gerçekleştirmeyi amaçlayan girişimlerin yeteri ölçüde başarı sağladığından söz etmek güçtür.

Cumhuriyet döneminde ise çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak amacıyla kamu bürokrasisinin aksayan yönlerinin giderilmesine ve geliştirilmesine ağırlık verilmiştir (Aktan, 1989: 159). Çok sayıda yerli ve yabancı uzman tarafından devletin içinden gelen istekler üzerine çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Bütün çalışmalara rağmen, kamu bürokrasisinde reform ihtiyacının ne yönde ve nasıl çözüleceği netlik kazanmamıştır. Dolayısıyla idari reform çalışmalarından istenilen sonuçların elde edilemediği görülmektedir (Şaylan, 2003: 416-417).

Türkiye'nin idari reform girişimleri ile kırtasiyecilik sorunu arasındaki yakın ilişkiden söz edildikten sonra Türkiye'de, bugüne kadar yapılan idari reform çalışmalarında kırtasiyecilik sorununa nasıl yaklaşıldığının, bu sorunun çözümüne yönelik ne tür önerilerde bulunulduğunun (Emre, 1991: 218-219) ve ne gibi uygulamalara gidildiğinin açıklığa kavuşturulması büyük bir önem taşımaktadır.

3.1.1.1. 1923'den Planlı Döneme Kadar Yapılan Çalışmalar

Cumhuriyetle birlikte, Osmanlı Devleti'nden alınan bürokratik yapı olduğu gibi kalmamış, yönetim yapısında değişiklikler gerçekleştirilmiş, yeni kurumlar oluşturulmuş, yönetimle ilgili birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Ancak bunlar, belli bir plana, amaca göre değil, anlık ihtiyaçları karşılamak için çoğu defa rastgele yapılan düzenlemeler olmaktan öteye geçememişlerdir (Emre, 1991: 219).

Ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen gelişmeler yönetim alanında idari reformların yapılmasını gerekli kılmıştır (Sürgit, 1972: 65). Çünkü, Cumhuriyet dönemiyle birlikte devletin sunduğu hizmetler de çoğalıp çeşitlenmiş ve yönetim örgütü bir bütün olarak büyümüştür. Bununla birlikte, kamu bürokrasisi alanında, 1940'lı

yılların ortalarına kadar ciddi bir idari reforma gidilmediği yaygın bir görüş olarak karşımıza çıkmaktadır⁹. Dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de idari reform girişimleri İkinci Dünya Savaşı sonlarında başlamıştır. Bu tarih bir rastlantı değildir, aksine, anlamlı, bilinçli ve planlıdır. Çünkü, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yeni gelişmeler ortaya çıkmış ve buna paralel olarak yönetimde çeşitli değişikliklere gitme ihtiyacı (Karaer, 1987a: 26-27) belirginlik kazanmıştır.

1947 yılında Başbakanlığın isteği üzerine, kamu bürokrasisinin daha verimli çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması için çeşitli bakanlıkların bünyelerinde komisyonların kurulduğu tespit edilmiştir. Yine Başbakanlığın isteği doğrultusunda, 1948 yılında kamu bürokrasisi ve Başbakanlık teftiş kurullarında idari reform konusunda çalışmalar yapılmış ve düzenlenen raporlar hükümete sunulmuştur (Kuyaksil, 1994: 103). Ancak, bu çalışmalar hükümet tarafından pek yeterli bulunmadığından olsa gerek bir yıl gibi kısa bir süre sonra yabancı uzman raporları hazırlanmıştır (Sürgit, 1968a: 4; Yayman, 2008: 122). Yapılan incelemeler sonucunda söz konusu çalışmalarda kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik önerilere yer verildiği anlaşılmıştır.

3.1.1.1.1. Dorr Raporu

Cumhuriyet döneminin en kapsamlı ve ayrıntılı ilk reform çalışmalarından birisi olan Dorr Raporu (Yayman, 2008: 85), 1933 yılında Profesör Dorr başkanlığındaki heyet tarafından hazırlanmıştır. Daha çok kalkınma sorunu ağırlıklı olan raporda, ülke kalkınmasının önündeki en büyük engellerden birisi olarak kırtasiyecilik gösterilmiş ve bu sorunun çözümü için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bu önerileri, kırtasiyeciliğe karşı daima hazırlıklı olmak, yetki devrini sağlamak, memurları hükümetin asli görevinin vatandaşlara hizmet olduğu bilincine kavuşturmak, memur sayısını azaltmak ve onları istekli çalışmaya sevk etmek, idari usul ve sonuçları periyodik olarak uzman kişilerin denetimine açmak (Yayman, 2008: 96) şeklinde sıralamak mümkündür.

⁹ Bu yaygın görüşün aksine, Cumhuriyet döneminin ilk idari reform çalışması 1933 yılında yapılmıştır. Ancak literatürde Türkiye’de reform çalışmalarının 1945’den itibaren başladığı yönündeki görüş daha çok kabul görmüştür. Bu görüşün gerçeklik payı vardır ancak bunu yerine, Türkiye’de idari reform çalışmalarının 1945 yılından sonra hızlandığını söylemek daha doğru olacaktır (Yayman, 2008: 72).

3.1.1.1.2. Neumark Raporu

Cumhuriyet döneminde merkezi düzeyde yapıp günümüze kadar ulaşan ve Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi akademisyenlerinden olan F. Neumark'a hazırlattırılan rapor, toplamda yedi bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın tam adı Devlet Dairelerinde ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor'dur (Kalağan, 2010b: 68). 1947 yılında Başbakanlığın talimatı üzerine başlatılan çalışmalar Neumark tarafından tamamlanmış ve söz konusu rapor ortaya çıkmıştır (Aykaç vd., 2003: 162). Neumark Raporu'nda kırtasiyecilik sorunu ile ilgili hususların yer aldığı tespit edilmiştir.

Raporun ilk bölümünde, idari reformu gerekli kılan bürokratik sebepler üzerinde durulmuştur. Bu sebepler arasında memur sayısının dağılışındaki dengesizlikler, memurların nitelik açısından yetersiz oluşları, örgütlenme düzeyinde görülen eksiklikler, mevzuattaki bozukluklar, kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki bozukluklar gösterilmiştir (Karaer, 1987a: 27). Rapora göre, görev-yetki dağılımındaki belirsizlikler bir yandan kamu kurumları arasında çakışmalara, tekrarlamalara, boşluklara yol açarken, diğer yandan rasyonel olmayan çalışma yöntemleri yüzünden aşırı merkezîyetçiliğe sebep olmaktadır. Bu durumda gereksiz malzeme ve kırtasiye giderlerinin yaşanması kaçınılmazdır. Raporda bu sorunların çözümü için, bakanlıklar dâhil olmak üzere kamu bürokrasisindeki makam ve memurların iş, karar, imza yetkilerini genişleten çalışma tasarılarının hazırlanması tavsiye edilmiştir. Ayrıca gereksiz ve sözde denetim işlemlerini gerektiren yasal kuralların kaldırılmasını da öneren raporda, siyasal ve mali konularda tehlike oluşturmayan, basit günlük işlemlerin alt kademe birimleri tarafından yapılabilmesi için yetki devrinin gerçekleştirilmesi (Emre, 1991: 220) gerektiği ileri sürmüştür. Raporda kırtasiyecilik, önemli bir bürokratik sorun olarak öne sürülmekte ve bununla ilgili olarak çözüm önerilerine yer verildiği görülmektedir. Rapor sorunları saptama konusunda kısmen başarılıdır.

Raporda, aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesini sağlayacak şekilde kanunların yeniden düzenlenmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır (Tortop vd., 2007: 462). Ayrıca rapor, idari reformların sürekli hale getirilmesi gerektiğini savunmuş ve bunun için de Reorganizasyon Komiteleri adında yeni bir örgütlenmeye gidilmesini önermiştir. Yönetim alanında yapılması düşünülen her

değişiklik hakkında vatandaşlara bilgi verilmesi (Emre, 1991: 221) yönünde fikir sunularak tepeden inme, dayatmacı bir reform anlayışının terk edilmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

3.1.1.1.3. Barker Raporu

Raporu hazırlayan kurulun başkanının adından dolayı Barker Raporu olarak bilinen bu çalışma, Türkiye’de dönemin hükümeti ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası’nın finanse ettiği bir kurul tarafından 8 Haziran-15 Eylül 1950 tarihleri arasında hazırlanarak 15 Mayıs 1951’de hükümete sunulmuştur (Kuyaksil, 1994: 110). Çalışmanın esas amacı, Türkiye’nin kalkınmasına yönelik önerilerde bulunmaktır. Ancak kalkınma açısından yönetim örgütünün, uygulamalarının ve memurların önem taşımasından dolayı kamu bürokrasisiyle ilgili çeşitli önerilere de yer verilmiştir. Çalışmanın Kamu Yönetimi başlığını taşıyan bölümünde, yönetimi bir bütün olarak ele alan bir kurulun kurulması ve kurulun gerekli araştırmalar yaparak reformlar gerçekleştirmesi gerektiğine değinilmiştir (Emre, 1991: 222). Barker Raporunda kırtasiyecilik sorununa doğrudan yer verilmese de kırtasiyeciliği artıran birtakım sorunlara değinilmiştir. Yönetimde yetki devrinin gerçekleştirilerek, yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılması ve yerel yönetim birimlerine daha fazla yetki aktarılması gerektiği belirtilmiştir (Tortop vd., 2007: 463). Anlaşılabacağı üzere merkeziyetçiliğin azaltılmasını öneren raporda, merkeziyetçiliğin kaynak israfına ve kırtasiyeciliğe yol açtığı söylenmiştir (Yayman, 2008: 142). Çalışmada, günümüzdeki merkezi yönetim-yerel yönetim tartışmalarında olduğu gibi yerel yönetimlerin öne çıkarılması gerektiğine yönelik bir tutumun sergilendiği görülmektedir.

Çalışmada merkeziyetçiliğin, merkez ile taşra arasındaki ilişkilerde yol açtığı sorunlar hakkında örnekler gösterilerek, merkez ile taşra birimleri arasındaki tüm iletişimin vali aracılığıyla sağlanmasına, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin katılığına eleştiriler getirilmiştir (Emre, 1991: 222). Neumark Raporuyla çeşitli yönlerden benzerlik gösteren bu raporda, kamu bürokrasisinde ciddiyetini koruyan ve çözüm bekleyen birçok soruna dikkat çekilmeye çalışılmıştır.

3.1.1.1.4. Martin-Cush Raporu

Bu rapor, James W. Martin ve Frank C. E. Cush adlı iki uzman tarafından hazırlanmış olup Maliye Bakanlığının kuruluşu ve görevleriyle ilgili tespit ve önerilerde bulunmuştur. Rapor esas olarak, Maliye Bakanlığının örgütlenmesini, çalışma yöntemlerini ve personel sorunlarını ele almıştır. Bunun yanı sıra, raporun çeşitli bölümlerinde yönetimle ilgili genel nitelikte sorunlar üzerinde durulmuş ve sorunlara yol açan birimlere yönelik önerilerin yanında iş ve işlemlerin de yeniden düzenlenmesine ilişkin bazı önerilerde bulunulmuştur (Karaer, 1987a: 28). Neumark ve Barker Raporlarında olduğu gibi bu çalışmada da merkeziyetçilik sorununa değinilmiştir. Ayrıca, raporda Maliye Bakanlığında memurların formalite yükü altında bırakıldığı, vatandaşların kırtasiyecilikle uğraştırıldığı, mevzuatta bir sürü idari teferruatın bulunduğu belirtilmiştir (Emre, 1991: 224). Rapora göre, üst kademedeki yöneticilere yetki verilerek daireleriyle ilgili rutin işlerden kurtulmaları (Aykaç vd., 2003: 163) sağlanmalıdır.

Raporda özellikle merkeziyetçi yönetim anlayışından dolayı görev-yetki dağılımında dengesizliğin yaşandığı ileri sürülmüştür. Memurların nitelik açısından yetersiz oldukları ve alt kademede bulunan memurların hayatlarından memnun olmadıkları tespit edilmiştir. Kamu bürokrasisinde rasyonel ilkelere uygun şekilde işleyen bir sevk ve yönetimin bulunmadığından söz edilmiştir. Bunun ise aşırı merkeziyetçiliğe ve kırtasiyeciliğin artmasına yol açtığı ve sonuçta masraflı bir yönetim faaliyetinin ortaya çıktığı öne sürülmüştür (Yayman, 2008: 150).

3.1.1.1.5. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) Kuruluşu ile Organizasyon ve Metot (O ve M) Çalışmaları

8 Eylül 1952 tarihinde Birleşmiş Milletler ile Türkiye arasında imzalanan bir anlaşma ile genelde yönetimin geliştirilmesi ve özelde Türkiye ve Orta Doğu bölgesi için ileri öğretim imkânları sağlamak amacıyla TODAİE kurulmuştur (Sürgit, 1972: 72). 24 Mart 1953 günü açılan TODAİE'nin öğretim programlarında, yönetimin geliştirilmesinin yanı sıra bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasında uygulanan O ve M faaliyetlerinin yer aldığı görülmektedir. 1953-1957 arası yıllar O ve M konusunda bir hazırlık ve eğitim dönemi olarak nitelendirilmektedir.

1958 yılından itibaren başlayarak O ve M konusundaki etkinlikler kurum dışına doğru yayılmaya başlamış, aynı yıl içinde TODAİE’de üç kişiden oluşan bir O ve M birimi oluşturulmuştur. O ve M adı altında girişilen çalışmalar kırtasiyeciliği azaltma konusundaki etkisini özellikle Planlı döneme geçişle birlikte göstermeye başlamıştır. (Emre, 1991: 224-225).

3.1.1.2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar

1960’lı yıllara girilmesiyle birlikte ulusal kalkınma planları devreye sokulmuş ve yerli uzmanların reform çalışmalarını yürütmeye başladığı görülmüştür. Ayrıca bu yıllar, idari reform çalışmaları açısından bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü, 1961 Anayasasında, sosyal ve ekonomik planlama ve bu amaç için gerekli örgütün kurulması bir devlet görevi olarak belirtilmiştir (Polatoğlu, 2009: 159). Böylece, dikkatler kamu bürokrasisi üzerinde yoğunlaşmıştır. Kalkınmanın gerçekleşebilmesi için yönetimin kendisinden beklenenleri yerine getirebilecek düzeye çıkarılması bir önkoşul olarak ortaya çıkmıştır (Sürgit, 1972: 167). Bu kapsamda, hükümet tarafından kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek planlar hazırlaması amacıyla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulmasıyla ilk adım atılmıştır. Aynı zamanda 13 Aralık 1960’ta [günümüzdeki adı Devlet Personel Başkanlığı (DPB) olan] Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur (Aykaç vd., 2003: 166). 1960’lı yılların başında idari reform alanında önemli atılımların yaşandığı ve idari reformları gerçekleştirmek için kurumsal bir zeminin oluşturulmaya çalışıldığı görülmüştür. Cumhuriyetin ilk yılları ile başlayan idari reform girişimlerine bu dönemle birlikte büyük ölçüde hız verildiği, kısa süre içinde yapılan atılımlardan anlaşılmaktadır.

Aynı yıllarda uygulamaya konulan kalkınma planları ile birlikte gelişen süreç, “planlı dönem” olarak adlandırılmıştır. Planlı dönemde yapılan idari reform çalışmaları, daha çok belli bir kurumsal kimlik altında gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde çeşitli uzman raporlarının hazırlandığı görülse de TODAİE’nin süreç içinde ağırlığını hissettirdiği söylenebilir (Terzi, 2012: 415). Planlı dönemde, idari reform alanında ilk girişim 1961 yılında atılmıştır. İdari reformun içeriği hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasını sağlamak ve Türkiye’de idari reformun yapısı ve kapsamına dair fikir sunmak amacıyla bir komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyon aynı yıl içinde

hazırladığı raporu ilgili makama sunmuştur (Aktan, 1989: 160).

3.1.1.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

1961 yılında hazırlanan bu raporun amacı, idari reform hakkında gerçekçi bir görüşe ulaşmaya yardımcı olmak ve Türkiye’de yapılacak bir idari reformun hangi alanları kapsayacağı ve nasıl gerçekleştirileceği hakkında görüş bildirmektir (Coşkun, 2005: 18). Bu çalışma örgütsel sorunları, yabancı ülke tecrübelerinden yola çıkarak Türkiye’nin tecrübelerini gözden geçiren, ilgilileri bu konuda düşünmeye çağıran bir ön rapor niteliği göstermektedir. Raporun iki amacı bulunmaktadır. İlki; idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında olumlu bir sonuca ulaşmak ikincisi ise; Türkiye’de yapılmak istenen idari reform çalışmalarının nasıl uygulanabileceği konusunda görüş belirtmektir (Aykaç vd., 2003: 166). Bu kapsamda, planlı dönem içinde önceki idari reform çalışmalarından farklı olarak idari reform konusuna daha sistemli ve bilinçli yaklaşıldığı görülmektedir.

Söz konusu ön rapor, liberal politikalar yerine daha planlamacı ve daha devletçi bir tutum ortaya koyarak kendinden önceki idari reform çalışmalarından ayrılmaktadır. Kırtasiyeciliği doğrudan ilgilendiren Türkiye’deki memur sorununa farklı bir açıdan yaklaşmış ve önceki raporların tespit ettiği üzere memur sayısının fazla olmadığı aksine memur dağılımından kaynaklanan bir sorunun yaşandığına vurgu yapılmıştır (Yayman, 2008: 217-218). Ayrıca raporda, örgütlerin kurulmasını gerektiren ihtiyaçlarda yaşanan değişmelere paralel olarak, örgütlerin amaçlarında, yapılarında ve çalışma şekillerinde değişikliklerin yapılması gerektiğine ve bu değişiklikleri doğru analiz edip gerekli ayarlamaları yapacak bir sisteme duyulan ihtiyaca değinilmiştir. Aynı zamanda görev-yetki çakışmalarının önlenmesini, örgütte gereken güncellemelerin yapılmasını, çeşitli reform girişimleri arasında anlaşmazlıkların çözülerek uyumun yakalanmasını sağlayabilecek bir İdari Islahat Komitesi’nin kurulması gerektiği yönünde görüş bildirilmiştir. Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesinde ve kırtasiyeciliğin azaltılmasında, çeşitli örgütsel reform girişimlerinde en büyük görevin her örgütün kendisine düştüğü belirtilerek O ve M birimlerine gereken önemin verilmesi gerektiği yönünde öneride bulunulmuştur (Emre, 1991: 226-227). Raporda idari reform konusuna farklı bir yönden yaklaşılarak, idari reformun anlamına açıklık getirilmek

istenmesi çalışmaya özgünlük kazandırmıştır.

3.1.1.2.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Cumhuriyet tarihinin en köklü idari reform hareketi olarak (Karaer, 1991: 50) daha sonraki çalışmalara yol gösteren (Yayman, 2008: 240) MEHTAP Raporu, TODAİE ve DPT tarafından bir yıllık çalışmanın ardından hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 günü Başbakanlığa sunulmuştur (Tortop vd., 2007: 466-467). MEHTAP Raporu, merkezi hükümet örgütünün rasyonel, etkili ve verimli hizmet sunumuna imkân verecek şekilde ayarlanması amacıyla hazırlanmıştır (Sürgit, 1968b: 7). MEHTAP Raporunda, sürekli bir yönetim görevi olarak idari reform konusuna büyük önem verilmiştir. Yönetimi geliştirmenin sadece düzenleme yapmak anlamına gelmediği ve memur sorununun çözümü başta olmak üzere, kamu bürokrasisinin işlemler ile çalışma yöntemlerinin de düzeltilmesi gerektiği önerilmiştir. Bununla birlikte kendi alanında yönetimi geliştirmenin her kamu kurumunun görevlerinden birisi olduğu belirtilmiştir (Emre, 1991: 228).

MEHTAP Raporunun ilk sayfalarında kırtasiyecilik ve kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda önemli bir noktaya dikkat çekilmiş, önerilerde bulunulmuştur. Rapora göre, Bakanlar Kurulu'nun asıl görevinin üst düzey yönetimle ilgili konularda karar alma olmasına rağmen, mevzuatta Bakanlar Kurulu'na bu çerçeveyi aşan ve gereksiz konularda kararlar almasına yol açan görevler yüklenmiştir. Bu durum hem iş yükü arttığı için Bakanlar Kurulu, hem de işleri uzadığı için kararlar ile ilgili bulunan idari sorumlu tarafından şikâyet konusu olmuştur. Raporda [kırtasiyecilik olarak nitelendirebileceğimiz] bu sorunun çözümü için, mevzuatta yer alan ve Bakanlar Kurulu'na gereksiz ve fazladan görevler yükleyen düzenlemelerin ayıklanması (TODAİE, 1966: 11-14) gerektiğine yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu düzeyinde kırtasiyeciliği artıran merkeziyetçilik ve yetki-görev dağılımında yaşanan dengesizlik sorununun yaşandığı görülmüştür.

Rapor, kamu bürokrasisi alanında aşırı mevzuatçılığın ve kuralcılığın bulunduğunu vurgulamıştır. Bu yüzden memurların ve vatandaşların işlemlerle ilgili konularda daima mevzuata yöneldikleri ve mevzuatta işlemle ilgili hükümler arama ihtiyacı duydukları ileri sürülmüştür. Konuyla ilgili mevzuatta hüküm bulunmadığında

yönetimin elinin kolunun bağlı hale geldiği, durumun yeni düzenlemeleri gerekli kıldığı ve mevzuatın artan düzenlemelerden dolayı içinden çıkılamayan karmaşık bir hal aldığı ifade edilmiştir. Öte yandan, kamu kurumlarında en küçük birime kadar görevlerin belirlenmesi, çoğu defa sayılan görevlerin dışında bir durumun ortaya çıkması halinde ya yetki tecavüzleri yaşanmakta ya da sorumluluk ortada kalmaktadır. Bu sorunların önlenmesi için, kanunların sadece kurumun amacını ve ana görevlerini tespit etmesi, kurumun görev kanunu çerçevesinde serbest bırakılması ve kurumun alt birimlerini iç düzenlemelerle belirlenmesi (TODAİE, 1966: 34-35) önerilerinde bulunulmuştur. Raporda tespit edilen ve önerilerde bulunan bu sorunların kırtasiyeciliğe yol açtığı bilinmektedir. Böylece MEHTAP Raporunda dolaylı olarak kırtasiyeciliği önleyecek birtakım önerilerin de yer aldığı anlaşılmaktadır.

MEHTAP Raporunda kırtasiyeciliğin azaltılması durumunda hangi sonuçların elde edileceğine de değinilmiştir. Bu doğrultuda raporda (1966: 357) kırtasiyecilikle ilgili olarak, “idari usullerde ve işlemlerde verim sağlayıcı değişikliklerin yapılması, aşırı şekilciliklerin kaldırılması, hem bazı görevlerin daha iyi görülmesini sağlayacak, hem de personelin [memurların] vaktini ve eldeki kaynakları, görülmeyen ya da eksik görülen görevler için kullanmaya imkân verecektir” ifadesi yer almıştır.

Raporda merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi konusunda yaşanan sorunların mali imkânların yetersizliği, yönlendirme ve gözetim yoksunluğu, örgütsel bozukluklar, personel sistemindeki aksamalar, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik gibi sebeplerden kaynaklandığı açıklanmıştır (TODAİE, 1966: 356-357). Görüldüğü üzere raporda kırtasiyeciliğin kamu bürokrasisi alanında görülen ve birçok güçlüğü, aksamaya yol açan ciddi bir sorun olduğu belirtilmiştir.

MEHTAP Raporunda İdari Usuller başlığı altında kırtasiyeciliği yakından ilgilendiren önemli noktalara değinildiği göze çarpmaktadır. İdarenin düzenli ve verimli çalışması, bir bakıma idari usullerin niteliğiyle ilgili bir konudur. İdari usullerin, yönetim ve vatandaşlar açısından ciddi durumlarda yasayla saptanmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Bunun dışında idari usuller, idari çalışmalarla düzenlenmelidir. Ancak, Türk kamu bürokrasisinde idari usullerin ya yasaların emrettiği ölçüde belirlendiği ya da birtakım geleneklerle şekillendiği göze çarpmaktadır. Bu

durumun, işlemlerin tarafsız, rasyonel şekilde gerçekleşmesini engellediği (TODAİE, 1966: 54) ve kırtasiyeciliğe yol açtığı vurgulanmaktadır. Raporu göre, bu duruma son verilmeli ve idari usullerin idari düzenlemelerde açıkça gösterimi sağlanmalıdır. Aynı zamanda her kamu kurumu, kendi idari usullerini bir kılavuzda toplayıp memurlarına dağıtmalı ve gelişen yeni koşullara göre idari usullerde gerekli yenilemeleri yapmalıdır (TODAİE, 1966: 54-55). Burada idari usullerin ne derece işlevsel, esnek ya da katı olmaları gerektiği konusunda bir görüş bildirilmemiştir. Ancak bu nokta idari usuller için son derece önemlidir. Örneğin, katı kurallardan ve formalitelerden oluşan bir idari usul, bürokratik işlemleri kolaylaştırmak yerine daha da zorlaştırabilir. Ya da esnek yapıda olmayan bir idari usul düzenlemesi kısa sürede değişen koşullara yanıt veremez duruma gelebilir.

3.1.1.2.3. Kalkınma Planları

Planlı dönemde, idari reform ile ilgili çalışmalar yapılırken bir yandan da kalkınma planlarında bu konu ele alınmış ve çeşitli öneriler sunulmuştur (Aktan, 1989: 161). Kalkınma planlarında kırtasiyeciliği doğrudan ya da dolaylı yönden etkileyen çeşitli sorunların ele alındığı, önerilerin dile getirildiği görülmüştür.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için kamu bürokrasisinin beklentileri karşılayabilecek düzeyde olması önkoşul olarak kabul edilmiştir. Bu açıdan; görev-yetki dağılımının yapılması, idari usullerin belirlenmesi, verimlilik odaklı bir personel politikasının izlenmesi gibi önerilerin yanında kırtasiyeciliği doğrudan etkileyen idari süreçte tekrarlamaların ve boş yere çalışmaların önlenmesi, yetki devrinin sağlıklı şekilde yapılmasına ilişkin önerilere yer verilmiştir. Öte yandan işlerin verimli, amacına uygun ve eksiksiz görülmesini sağlayacak bir denetim sisteminin getirilmesi öngörülmüştür. Bu ilkeler uygulanmadığı takdirde kamu bürokrasisinde bazı birimlerin/memurların görev yükü aşırı artış gösterirken bazıları yapacak iş bulamayabilir, bazı işleri hiçbir birim üstlenmezken, bazı işler birden fazla birimin görev alanı içine girebilir. Bu açıdan kamu bürokrasisinin devamlı surette günün koşullarına göre yenilenmesi gerekir (DPT, 1963: 79-80). Planda ayrıca dış ticaretle ilgili uygulamaların basitleştirileceğine ve gerekli işlemleri yapan birim sayısının azaltılacağına (DPT, 1963: 524) dair hedeflere de değinilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972), MEHTAP Raporunun ve diğer idari reform girişimlerinin memurların yetersizliklerini ortadan kaldırma konusunda başarı sağlayamadıkları ifade edilmiştir. Öte yandan, kırtasiyecilikle yakından ilgili olarak planlı döneme geçilmesine rağmen kamu kurumlarında yapılan harcamaların yükseldiğine değinilmiştir (DPT, 1968, 624-625). Planda, toplam tasarrufların artırılması ve kaynak israfının düşürülmesi amacıyla kamusal harcamaların kısıtlanması gerektiği belirtilmiştir. Bunun için de kırtasiyeciliğin önlenmesi ve çeşitli kamu hizmetlerinin düşük harcamalarla yürütülmesi öngörülmüştür (DPT, 1968: 103). Öte yandan, devletin girişimci rolüyle piyasaya girmesi ve başarısız olması yüzünden yönetimde etkinliğin, verimin düştüğü ve sonuçta kırtasiyeciliğin arttığı yönünde bir tespitte bulunulmuştur (DPT, 1968: 100). Ayrıca raporda sanayi kuruluşlarının kurulmasıyla ve yatırımlarla ilgili bürokratik işlemlerin, tahvil alım satımında karşılaşılan formalitelerin basitleştirilmesi (DPT, 1968: 105, 372, 636) gerektiğine değinilmiştir. Planda, kırtasiyeciliğin hem ekonomik yaşamı hem de yönetimi olumsuz yönde etkileyen önemli bir sorun olarak ele alındığı görülmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977), kamu bürokrasisinin etkinliği ve verimliliği konusu ile planın başarısı arasında bulunan yakın ilişkiden söz edilmiş ve MEHTAP Raporu başta olmak üzere önceki iki kalkınma planının başarısızlığına vurgu yapılmıştır. Kırtasiyeciliğe yol açan görev-yetki dağılımındaki dengesizlik sorununa dikkat çekilmiştir. Öte yandan, kamu kurumlarında gerek hizmet açısından gerek iç ve dış ilişkilerde bir duyarsızlığın varlığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte planda, kamu kurumlarının hizmet sunumunda kullandıkları dosyaların, belgelerin gereken özenden yoksun olduklarına ve bunların kamu kurumlarına yük getirecek şekilde yavaş işlediklerine ve dağınık olduklarına vurgu yapılmıştır. Kamu kurumlarının, doğum, ölüm, evlenme, işyeri açma, ehliyet alma, muayene, tapu işlemleri gibi hizmetlerinde açık ve yaygın bir durgunluğun (DPT: 1973: 915-917) bulunduğu belirtilerek kamu kurumlarının kırtasiyecilikle işledikleri ifade edilmeye çalışılmıştır. Planda, bürokratik sorunların çözümüne yönelik önerilerin ve alınması gereken tedbirlerin, önceki idari reform raporlarında yer alanlardan pek farklı olmadıkları görülmüştür.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) kamu bürokrasisiyle ilgili

dile getirilen ilk ifade, diğer üç kalkınma planında dile getirilen amaçlara ulaşamadığı olmuştur. Öte yandan kırtasiyeciliğe yol açan en önemli sorunlardan birisi olan merkeziyetçilikten söz edilmiş ve bunun bir sonucu olarak memurların ve kamu kurumlarının coğrafi dağılışı bir dengesizliğin olduğu belirtilmiştir. Merkezin kamusal etkinlikleri kendi bünyesinde toplaması sonucunda yönetimin aşırı genişlediği ve etkinliğinin azaldığı ifade edilmiştir (DPT, 1979: 298-299). Kamu bürokrasisi alanında görev-yetki dağılımlarının yeniden yapılması önerisinde bulunulmuştur. Kamu kurumlarında vatandaşlar açısından hizmette gereksiz yazışmaların azaltılması ve hızlı, etkin, verimli çalışan birimlerin oluşturulması tavsiyesinde bulunulmuştur. Ayrıca bu tür konularla ilgili mevzuatın ve işlemlerin basitleştirilmesi gerektiğine (DPT, 1979: 301) değinilerek kırtasiyecilik sorununa dikkat çekilmiştir. Bu planda, önceki planların aksine kırtasiyeciliğin daha çok önemsendiği ve doğrudan ele alındığı görülmektedir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1985-1989) hacim bakımından önceki planlara göre oldukça küçültüldüğü göze çarpmakla birlikte aynı şekilde kamu bürokrasisiyle ilgili kısmın da azaltıldığı tespit edilmiştir. İlk dört planda yer alan merkeziyetçilik, görev yetki dağılımı, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerektiği gibi ifadelerin tekrarlandığı ve çözüm önerilerinin de hemen hemen aynı oldukları görülmektedir. Ancak kırtasiyecilik konusuyla ilgili organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemlerde basitleştirilmelerin yapılması gerektiğine değinilmiştir. Yine, hizmetlerin ekonomik, hızlı, kaliteli görülmesini sağlayıcı tedbirlerin alınması ve işlemlerde vatandaşların beyanını esas alan idari usullerin geliştirilmesi önerilmiştir (DPT, 1985: 173). Bu planda kamu bürokrasisine kısıtlı bir yer verilmesine rağmen, işlemlerde vatandaşların beyanının esas alınmasına ve işlemlerin basitleştirilmesine yer verilmesi (Aykaç, 2003: 272) oldukça önemlidir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994), doğrudan kırtasiyecilikle ilgili bir maddeye yer verildiği dikkat çekmektedir. Maddeye göre, kamu kurumları ile vatandaş ilişkilerinde, vatandaşların beyanı esas alınarak idari usuller ve bürokratik işlemlerin basitleştirileceği ifade edilmiştir. Öte yandan işlemler hakkında vatandaşlara ve memurlara yönelik kılavuzların hazırlanacağı belirtilmiştir (DPT, 1990: 326). Planda, kamu bürokrasisiyle ilgili kısımda kırtasiyecilik sorununa değinilmiş ve bu sorunu azaltmaya yönelik çalışmaların yapılacağı dile getirilmiştir. Ayrıca,

kırtasiyecilikle ilgili olarak gerek işlemlerin basitleştirilmesi gerekse de vatandaşların ve memurların idari usuller açısından bilgilendirilmek istenmesi yenilik şeklinde kabul edilebilir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) kamu bürokrasisinde reform ihtiyacının artarak devam ettiğine değinilmiştir. Önceki kalkınma planlarının aksine ilk defa devletin küçültülmesi ve işlevsel açıdan etkinlik kazandırılması gerektiği konusuna yer verilmiştir (DPT, 1996: 117). Bu aynı zamanda kırtasiyeciliğin azaltılması anlamına da gelmektedir. Öte yandan kamu bürokrasisi konusunda, memurlar açısından liyakat ve kariyer ilkelerinin gözetilmesi, ücretlerin iyileştirilmesine değinilmiş olup idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, işlemlerde vatandaş beyanının esas alınması, gereksiz formalitelerin kaldırılması ihtiyacının devam ettiği öne sürülmüştür. Bu kapsamda planın hedefleri arasında formaliteleri azaltıcı ve vatandaşın beyanını esas alan uygulamaların geliştirilmesi amacına yer verilmiştir. Merkeziyetçilik yerine yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması gerektiği tavsiye edilmiştir (DPT, 1996: 118-119). Bu kalkınma planında kırtasiyecilikle ilgili olarak, önceki kalkınma planlarında olduğu gibi aynı noktalara dikkat çekildiği görülmektedir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) kırtasiyecilik sorunu ile ilgili olarak birtakım girişimlerde bulunulacağından söz edilmiştir. Bu kapsamda, kamu kurumlarında düzenli ve sürekli bilgi akışının yanında işlemlerde basitliği sağlamak ve kırtasiyeciliği önlemek, evrak, dosyalama ve arşiv sorunlarına çözüm getirmek amacıyla her kurumda elektronik bilgi yönetimine önem verileceği ifade edilmiştir (DPT, 2001: 192). Bu planda, kırtasiyeciliği azaltmak, idari usulleri basitleştirmek için e-devlet uygulamalarının geliştirileceğinin sinyali verilmiştir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013), AB'ye uyum sürecinde gerçekleştirilmesi düşünülen hedefler arasında kırtasiyeciliğin azaltılmasına yer verildiği görülmektedir (DPT, 2006: 12). Bu planda, uluslararası örgütlerle girilen ilişkilerden dolayı kırtasiyeciliğin azaltılmak istenmesi başlı başına bir yeniliktir. Ayrıca, kırtasiyeciliği azaltma konusunun, Türkiye'nin içsel bir sorunu olmakla birlikte uluslararası örgütler tarafından da dikkate alındığı görülmektedir.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018) Kalkınma Bakanlığı tarafından

hazırlanmıştır. Birçok farklılık ve yenilik taşıyan bu planda, kırtasiyeciliğin yatırımları, iş yeri açmayı ve diğer bazı ekonomik faaliyetleri güçleştirdiği noktasından hareket edilmiş ve ekonomik açıdan bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, formalitelerin azaltılması gerektiğine değinilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 95, 184). Öte yandan sosyal güvenlik mevzuatının sade ve anlaşılır kılınacağı ve vatandaşları sistemden soğutan bürokratik formalitelerin azaltılacağı ifade edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 53). Bu kalkınma planında, kendisinden önceki kalkınma planlarından farklı olarak, büyük ölçüde kırtasiyeciliği azaltacağı düşünülen e-devlet konusuna ayrı ve planın tamamı göz önüne alındığında oldukça geniş bir başlıkta yer verildiği dikkati çekmektedir. (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 59-61). Bu durum, kamu hizmetlerinin büyük kısmının e-devlete aktarılmaya devam edeceğini göstermektedir.

Kalkınma planlarına bir bütün halinde bakıldığında, kırtasiyecilik konusunda birkaç önemli farklılık dışında aynı ifadelerin sürekli tekrarlandığı görülmektedir. Bu durum, kırtasiyecilik konusunda kalkınma planlarında yer alan hedeflerin gerçekleşmediğini kısmen doğrulamaktadır. Öte yandan, hemen hemen her bir kalkınma planında bir önceki kalkınma planının başarısızlığından söz edilmektedir. Ancak, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kırtasiyecilik konusunda başarı sağlayıp sağlamayacağını, neler getireceğini zaman gösterecektir.

3.1.1.2.4. Kırtasiyecilikle Savaş Programı

Bakanlar Kurulu'nun 5875 Sayılı Kararnamesi ile 1966 yılında kamu bürokrasisi alanında gereksiz ve zaman alan formalitelerin azaltılması, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve vatandaşların kamu kurumlarıyla olan ilişkilerinin kolaylaştırılması amacıyla TODAİE tarafından Kırtasiyecilikle Savaş Programı başlatılmıştır (Ertekin, 1983: 71). Kırtasiyecilikle Savaş Programının gerekçesi olarak, yönetimde süreklilik kazanan birtakım gereksiz formalitelerin fazlalığı gösterilmiştir. Önemsiz sayılan çeşitli idari usuller, vatandaşların günlük hayatını önemli derecede [olumsuz yönde] etkilediği gibi vatandaşların devlete karşı olan tutumlarını da değiştirmektedir. İdari usullerin, bürokratik işlemlerin bir kısmı gereklilik taşısa da, üzerinde iyi düşünülmeden uygulanan birçok formalitenin vatandaşları tedirgin ettiği belirtilmiştir (Mihçioğlu, 1986: 13). Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu tarafından, vatandaşlardan sık sık alınan

doğruluk kâğıtları ve ikametgâh belgeleri konusunda bir araştırma yapılmıştır¹⁰. Araştırma sonucunda ne bu belgeleri veren muhtarların ne de bunları alan vatandaşların söz konusu belgelerin ne işe yaradıkları ya da hangi yasal düzenlemeye dayanılarak toplandıkları konusunda kesin bir bilgiye sahip olmadıkları ortaya çıkmıştır. Bu belgelerin, herhangi bir yarar sağlamadığı gibi, her isteyen vatandaş tarafından kolaylıkla alabileceği anlaşılmıştır. Her iki kâğıdın gereksizliği ve etkisizliği konusunda belgeleri veren muhtarların, alan vatandaşların ve dosyaya ekleyip işlemi yapan memurların görüş birliği içinde oldukları saptanmıştır. Bu kapsamda, araştırmaya katılanların büyük kısmının bu belgelerin kaldırılması ve yerine daha etkili usullerin getirilmesi konusuna olumlu yaklaştıkları görülmüştür (Mihçioğlu, 1986: 13-14). Araştırma, sonuçları bakımından 1960'lı yıllarda Türkiye'de kırtasiyeciliğin ne boyutlara ulaştığını açık bir şekilde gözler önüne sermektedir.

Araştırma ile ortaya çıkan gerçeklere rağmen, ülke içinde yılda belki milyonlarca vatandaş çoğu işlem için bu belgeleri almak amacıyla muhtarlıklara gitmekte, ilgili kamu kurumları ise hiçbir anlamı olmayan bu belgeleri dosyalara eklemekten işlemi gerçekleştirmemektedirler. Gerekli önlemlere başvurulmadığı takdirde vatandaşları gereksiz yere uğraştıran bu tür uygulamaların yıllarca devam edebileceği ifade edilmiştir. Bu gerekçelerle TODAİE, Kırtasiyecilikle Savaş Programı dâhilinde işlemlerin basitleştirilmesiyle ilgili hazırlıklar içinde olduğunu açıklamıştır (Mihçioğlu, 1986: 14).

TODAİE, Kırtasiyecilikle Savaş Programından sorumlu olup, yürütmesini üstlenmesine rağmen, yönetimde çalışma usullerinin iyileştirilip geliştirilmesi görevi doğrudan her kurumun kendisine bırakılmıştır. TODAİE'nin bu görevi ilgili kamu kurumlarından devralması gibi bir durumun söz konusu olmadığı açıklanmıştır. Ülke çapında yasal değişikliklere gerek kalmadan yönetimde birçok bürokratik işlemde basitleştirmenin yapılabileceğini göstermek, kamu kurumlarında formaliteleri azaltmaya yönelik çalışmalar yapabilecek birimlerin kurulmasını sağlamak ve idari usullerin ele alınmasını özendirmek TODAİE'nin görevleri arasında sayılmıştır (Mihçioğlu, 1986: 18).

¹⁰ Sadece Ankara Belediyesi sınırları içinde vatandaşlardan istenen doğruluk kâğıtlarının ve ikametgâh belgelerinin sayısı yılda yüz binin üstünde tespit edilmiştir (Mihçioğlu, 1986: 13).

Kırtasiyecilikle Savaş Programı yürütülürken, araştırmaların ilgili kurumlardan kopuk yapılmadığı görülmüştür. Hem araştırma süresi boyunca hem de araştırma sonunda ortaya konulan önerilerin uygulanmasında ilgili kamu kurumlarıyla sıkı bir işbirliği sağlanmıştır. Ancak önerileri oluşturma aşamasında bununla sınırlı kalınmamış, anket, yerinde gözlem ya da yerinde incelemelerle süreç takviye edilmiştir (Emre, 1991: 233).

Kırtasiyecilikle Savaş Programı kapsamında birtakım somut girişimlerde bulunularak bürokratik işlemlerin azaltılması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Okullarda kayıt işlemlerinin basitleştirilmesi, kayıp belge duyurularının kaldırılması, askerlik yoklamalarında işlemlerin basitleştirilmesi, nüfus işlemlerinin basitleştirilmesi, ikametgâh belgesi ve doğruluk kâğıtlarının kaldırılması, ehliyet alma işlemlerinin basitleştirilmesi ve dilekçede uygulanan işlemlerin basitleştirilmesi (Mihçioğlu, 1986: 28-46) gibi çalışmalar örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu çalışmaların istenilen düzeyde [tatmin edici] bir başarıya ulaşmaktan uzak olduğunun öne sürüldüğü görülmektedir (Ertekin, 1983: 71). Kırtasiyecilikle Savaş programı kapsamında birtakım somut adımların atılarak girişimlerde bulunulması, bu programı kendinden önceki kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarından ayırmaktadır.

Kırtasiyecilikle Savaş Programı kapsamında bütün vatandaşları ilgilendiren konular dışında, kamu bürokrasisinin iç düzeni ile ilgili ya da az sayıda vatandaş ilgilendiren, ancak en az yukarıda sayılanlar kadar önemli başka konularda da araştırmalar yapılmıştır. İlk olarak, ithalatla ilgili birtakım işlemlerin basitleştirilmesi için çeşitli önerilerde bulunulmuştur. Bunun dışında, bina ve arazi vergileri ve kurumlar arası evrak ve dosya sistemi konuları üzerinde araştırmalar yapıp öneriler geliştirilmiştir. Ayrıca vergi beyannamelerinin basitleştirilmesi, vergi tahsil usul ve işlemlerinin basitleştirilmesi, bina iskân ve yapım ruhsatı alma işlemlerinin basitleştirilmesi, sanayide kuruluş yeri formalitelerinin basitleştirilmesi, sağlık raporları üzerinde bir araştırma, otomobil plakası alma ve tescil işlemlerinin yeniden düzenlenmesi, resmi işlemlerde kullanılan fotoğraflar üzerine bir araştırma konularında çalışmalar yapılmıştır. Ancak bu çalışmaların ilgili metinleri elde edilememiştir (Emre, 1991: 242).

Kırtasiyecilikle Savaş Programı çalışmalarında vatandaşların desteğinin bir

ölçüde sağlandığı savunulmaktadır. Öte yandan, bu programla birlikte, çok küçük ve önemsiz gibi görünen çeşitli sorunlar için büyük çaba harcanmasına rağmen yine de siyasal iktidarın ilgisizliği ya da sorunun öneminin anlaşılamaması gibi sebeplerden dolayı yapılan çalışmaların sonuçsuz kaldığı açık bir şekilde ortaya koyulmuştur (Emre, 1991: 231). Öte yandan Kırtasiyecilikle Savaş Programının sürdürüldüğü 1966 ve 1968 yılları arasında bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması yönünde birçok araştırma yapılmış ve bu araştırmalar sonucunda geliştirilen öneriler dönemin hükümetine sunulmuştur. Ancak ilerleyen zaman içinde, belki de başka sorunların öne çıkması sonucunda, programın ve sunulan önerilerin varlığı bile unutulmuştur (Emre, 1991: 234). Programın iki yıl gibi kısa bir süreyle sınırlandırılması, programa gereken desteğin ya da önemin verilmediğini göstermektedir.

3.1.1.2.5. İdari Danışma Merkezi (İDM)

26 Ocak 1966 gün ve 5875 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda kurulan ve 1 Şubat 1967 gününde TODAİE bünyesinde faaliyete giren merkezin (Ertekin, 1983: 68), Kırtasiyecilikle Savaş Programının başlatılmasıyla aynı döneme denk geldiği görülmektedir.

İDM kurulmadan yaklaşık bir yıl önce Amme İdaresi Bülteninde yayınlanan bir yazıda, Türkiye'nin İDM'ne ihtiyaç duyduğuna değinilmiş, bu ihtiyacın gerekçeleri sıralanmış ve yönetimin vatandaşların hayatlarındaki yerine vurgu yapılmıştır. Ortalama bir vatandaşın, yönetimle olan çeşitli ilişkilerinde bilgisizlik yaşadığı ve yol göstericilere ihtiyaç duyduğu böylece belirli bir işlem için, nereye başvuru yapması, ne gibi belgeler sunması gerektiğini bilmediği belirtilmiştir. Dahası, kimi zaman vatandaşların yararlanabilecekleri bazı hizmetlerden haberdar bile olmadıkları ileri sürülmüştür. Bu gerekçelerin, bazı ülkelerde vatandaşlara yol göstermek amacıyla büroların ya da merkezlerin kurulmasını gerekli kıldığı belirtilmiştir. Bu kuruluşların yaygın olarak vatandaşların sorularına telefonla cevap verdikleri tespit edilmiştir. Böyle bir merkezin Türkiye'de olması halinde birçok soruna çözüm getireceğine inanılmış (Mıhçıoğlu, 1986: 15) ve böylece İDM'nin kurulmasının önü açılmıştır.

İDM'nin görevleri, vatandaşların çeşitli işlemler hakkında akıllarına takılan

soruları cevaplandırmak, işlem yapmak isteyenleri ilgili kuruma yönlendirmek ve vatandaşlar tarafından yönetimle ilgili olarak gerek duyulan bilgileri sadece telefon aracılığıyla sağlamaktır. Ayrıca, yönetim-vatandaş ilişkilerinin kolaylaştırılmasına, bürokratik işlemlerde formalitelerin basitleştirilmesine, kırtasiyeciliğin azaltılmasına yardımcı olan bilgilerin düzenli şekilde toplanmasına, ilgili kurumlara iletilmesine, gerekli önlemlerin alınmasına aracılık etmek (Mihçioğlu, 1986: 15) İDM'nin görevleri arasında yer almaktadır. Merkezin ilk görevi, yönetim-vatandaş ilişkilerini kolaylaştırmasıyla ilgiliyken, ikinci görevi, bu ilişkinin güçlenmesini engelleyen idari sorunların çözülmesi amacını gütmekte, yönetimi geliştirme çalışmalarını tamamlayıcı bir nitelik göstermektedir (Mihçioğlu, 1986: 16). Merkezin hizmet alanı Ankara ile sınırlı tutulmamıştır. Bütün vatandaşların, Türkiye'nin herhangi bir yerinden telefonla ulaşabileceği, hizmet alabileceği şekilde tasarlanmıştır (Mihçioğlu, 1986: 17). Bu aşamada, dönemin koşulları göz önüne alındığında her vatandaşın telefona erişim imkânının olmaması, Merkez'in hizmet sunumunu daraltmıştır. Dolayısıyla, İDM'nin her ne kadar Türkiye geneline hizmet sunmayı amaçlayan bir kurum olmasına rağmen, dönemin koşulları içinde amacını tam anlamıyla gerçekleştirmekten uzak kaldığı öne sürülebilir.

Yapılan bir araştırmadan elde edilen sonuçların bu öngörüyü doğruladığı söylenebilir. İDM'nin çalışmaları ile ilgili olarak yapılan söz konusu araştırma, vatandaşların büyük bir çoğunluğunun İDM'nden haberdar olmadıklarını ortaya çıkarmıştır. Ankara'da çeşitli semtlerde oturan 250 kişi arasında basit tesadüfî örneklem üzerinden yapılan ankette, sadece 69 kişinin (%27.6) böyle bir merkezden haberdar olduğu, geriye kalan 181 kişinin ise böyle bir danışma merkezi hakkında bilgi sahibi olmadığı ortaya çıkmıştır (Ertekin, 1983: 69).

İDM, vatandaşlara bilgi vermeyi imkânları ölçüsünde yerine getirmiş olmasına karşın, yönetimi vatandaşların istek ve şikâyetlerinden haberdar etme ve bu konularda önerilerde bulunma görevini tam olarak yerine getirememiştir. Dolayısıyla, İDM ile yönetim arasındaki ilişki ya dolaylı olmuş ya da tamamen ihmal edilmiştir. TODAİE bünyesinde bulunan İDM başlangıçta olumlu sonuçlar vermiş olsa da, süreç içinde etkinliğini giderek kaybetmiş ve 1972 yılında kapatılmaktan kurtulamamıştır (Kazancı, 1973: 85).

3.1.1.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

25 Eylül 1971 tarih ve 2525 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yönetimin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere bir danışma kurulunun kurulmasına karar verilmiştir (Acar ve Sevinç, 2005: 28). İdari Reform Danışma Kurulu, yeni bir araştırma yapmamış, idari reform kapsamında daha önce hazırlanan MEHTAP Raporu esas alınarak yeni bir rapor hazırlamıştır. Raporda idari reformun anlamı, daha önce yapılan çalışmalar ve elde edilen sonuçlar değerlendirilmiştir. Raporda, 1970 yılına kadar yapılan reform çalışmalarının çeşitli kuruluşlara bırakılmasından dolayı başarısız oldukları belirtilmiş ve bu yüzden idari reformu bir bütün olarak ele alabilecek merkezi bir yönetimi geliştirme birimine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Bu raporda ilk kez daha önce yapılan idari reform metinlerinin özetine yer verilmiştir (Yayman, 2008: 244).

İdari Reform Danışma Kurulu'nun hazırladığı raporun akıbeti de kendisinden önceki raporların akıbetinden pek farklı olmamıştır. Rapor, hazırlanmasının üzerinden kısa bir süre geçmesine rağmen bekli de toplumsal yaşamda başka sorunların ön plana çıkması yüzünden uygulanma şansı bulamamıştır (Emre, 1991: 243).

3.1.1.2.7. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu Raporu

1970'li yılların başında girişilen idari reform çalışmalarında dile getirilen önerilerin büyük çoğunluğu uygulanamamıştır. 1973 genel seçimlerinden sonra işbaşına gelen hükümetin programında idari reforma vurgu yapılmış ancak somut bir ilerleme kaydedilmemiştir. Hatta bu dönemde kamu bürokrasisinin büyük bir siyasi müdahaleye maruz kaldığı ve yönetimde bir gerilemenin yaşandığından söz edilebilir. Böyle bir sürecin ardından 1980'li yıllara girildiğinde, Türk kamu bürokrasisinin kendinden beklenen işlevleri yerine getiremez durumda olduğu anlaşılmıştır. Bundan dolayı da kalkınma planlarında yer alan amaçlara ulaşılammıştır. Kamu bürokrasisi alanında görülen bu durumun, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra gelen hükümet tarafından iyileştirilmeye çalışıldığı gibi, 1983 seçimlerinden sonra gelen hükümetin de aynı amacı gerçekleştirmeye çalıştığı görülmüştür (Coşkun, 2005: 27-28).

Askeri müdahaleden sonra gelen hükümet tarafından reform çalışmalarına

başlanmıştır. İlk olarak, kamu personel sisteminin sorunları için Yöneylem Araştırması yapmak üzere bir komisyon kurulmuştur. Komisyonun çalışmaları sonucunda üç temel sorun alanı saptanmış, bunu sorun alanlarına ilişkin üç ayrı komisyonun kurulması takip etmiştir. Bu yeni komisyonlardan birisi de Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonudur. Bu komisyon tarafından kamu bürokrasisi alanında görülen sorunları saptayan ve çözüm önerileri sunan Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu hazırlanmıştır (Karaer, 1987b: 38). Ardından bu rapor, Milli Güvenlik Konseyine ve dönemin hükümetine sunulmuştur. Raporun hiçbir yerinde belirtilmiş olmamasına rağmen, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporu ile 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlıklı raporun aynı oldukları tespit edilmiştir. Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi raporunda, kırtasiyecilik sorunu ile ilgili birtakım ifadelerin yer aldığı anlaşılmıştır. Rapora göre, Türk kamu bürokrasisi etkili, hızlı, ekonomik ve kaliteli hizmet sunmak yerine, günün koşullarına uymayan mevzuatı uygulamaya çalışmaktadır. Bu düzen içinde eskimiş kurallara uyma, iş yapmaya tercih edilmektedir. İşlemler sırasında şekil koşullarına uymanın, işin esasının önüne geçtiği ve memurların bu sistemin devam etmesinden yana oldukları (Emre, 1991: 243-245) ifade edilerek (daha önce kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları yapılmasına rağmen) kırtasiyeciliğin hangi boyutlara ulaştığı göz önüne serilmiştir.

Raporda, Türk kamu bürokrasisinde yetki-görev dağılımında dengesizliğin ve belirsizliğin yaşandığı, esnekliğin, yetki devrinin olmadığı vurgulanmıştır. Öte yandan merkeziyetçi anlayışın devam etmesinden dolayı hizmetlerde verimsizliğin yaşandığına ve kırtasiyeciliğin arttığına değinilmiştir. İdari usullerin ve işlemlerin iyi düzenlenmemesinin, hizmetlerin etkin, hızlı ve vatandaşların taleplerini karşılayacak şekilde sunulmasını engelleyip aşırı bir kırtasiyeciliğin doğmasına yol açtığı ifade edilmiştir. Eskimiş ve daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın katı oluşu, kamu hizmetlerini aksatmıştır. Vatandaşların hizmetlerle ilgili görüşleri alınmamıştır. Ayrıca raporda, idari planlamanın kamu bürokrasisinde gerekli ölçüde uygulanmamasından dolayı yapısal ve işlevsel birtakım sorunların ortaya çıktığı ifade edilmiştir. Planlamadan yeteri ölçüde yararlanamayan bir yönetimin gelişigüzel alınan önlemlerle karmaşıklığa, kırtasiyeciliğe sebep olması ya da kırtasiyeciliği doğuran sorunları görmemesi doğaldır (Emre, 1991: 245-246). Kırtasiyecilik sorunu açısından

raporda yapılan saptamalar Türk kamu bürokrasisinin genel görüntüsünü ortaya koyma konusunda başarılı sayılabilir. Ancak, daha önceki kırtasiyeciliği azaltma yönünde hazırlanan metinler göz önüne alındığında aralarında pek bir farkın olmaması, raporun özgünlüğüne gölge düşürmüştür.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Raporunda kamu bürokrasisinde evrak ve dosyaların işlemlerle doldurulduğu ve bunun da gecikmelerin ve aksamaların yaşanmasına yol açtığı ileri sürülmüştür. Bu açıdan ilk defa arşiv ve arşivleme sisteminin yeniden düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Kurumların birbiri ile aynı ya da benzer iş ve işlemleri yapmalarına rağmen, kullandıkları usuller farklılık göstermekte ve sonuçta emek, zaman, para israfı meydana gelmektedir. Bu açıdan kamu kurumları arasında bu farklılıkları kaldıracak standartların geliştirilmesi önerilmiştir. Kamu kurumlarınca sunulan hizmetlerin büyük bir bölümünde gereksiz formalitelerin bulunmasından dolayı, bunların kaldırılıp usullerin basitleştirilebileceği öne sürülmüştür. Bazen işlemler sırasında birçok evrakın işle ilgisi olmayan kişi ya da kuruluşlardan alındığı, bazen de işle ilgili olmayan çeşitli evrakların istendiği belirtilmiştir. Ayrıca işlemler sırasında memurların vatandaşlara yol göstermesi gerektiği bildirilmiştir. İşlemlerde, gerekli olmadıkça yazılı başvuruların şart koşulmaması ve vatandaşların, aracılara başvurmak zorunda bırakılmaması önerilmiştir. Vatandaşların beyanı esas alınmalı ve işlemlerde vatandaşların yararı gözetilerek kısa yoldan, formalitelerden arındırılmış şekilde sonuca gidilmelidir. Raporda özellikle kırtasiyeciliği azaltma konusunda önemli bir noktaya dikkat çekildiği görülmektedir. Önceki kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarında adeta hareketsiz bir nesne gibi ele alınan vatandaşların, süreç içindeki önemi yeterince kavranamamıştır. Ancak bu raporda, kırtasiyeciliği azaltmada vatandaşların taleplerinin önemli rol oynadığı belirtilmiş ve bu taleplerin yönetime aktarılmasını sağlayacak uygun bir zeminin oluşturulması önerilmiştir. Vatandaşlardan gelen talepler doğrultusunda idari usullerde değişikliklerin yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır (Emre, 1991: 247-248). Raporda, vatandaş-yönetim işbirliği, kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarında başarı sağlamanın bir ön koşulu sayılmıştır. Raporun temel amacı, işlemler açısından idari usuller yeniden belirlenirken en başta vatandaşların yararını gözetmek, hizmetleri hızlı, ekonomik, kaliteli şekilde sunmak ve en önemlisi tüm aşamalarda kırtasiyeciliği en aza indirmektir.

Raporda, mevzuat alanında görülen sorunlar üzerinde durulmuştur. Mevzuat alanında çok sayıda yasal düzenlenmenin bulunması, düzenlemelerin dağınık ve yetersiz oluşu, yasal düzenleme yapmadaki yetersizliklerin yanında ayrıntılı düzenlemelerin de bulunması, düzenlemelerde dil ve anlam birliğinin olmaması gibi sorunlara değinilmiştir. Bu doğrultuda raporda çözüm önerilerine yer verildiği görülmektedir. İlk olarak, mevzuatla ilgili Merkezi Mevzuat Birimi ile Uzmanlar Kurulunun kurulması önerilmiştir. Günün koşullarına uyabilen, anlaşılır düzenlemelerin yapılması, kalkınmaya uygun bir hukuk sisteminin getirilmesi ve hukuk güvenliğinin sağlanması gerektiğinden bahsedilmiştir (Emre, 1991: 248-250).

Raporda, daha önce gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında birçok kuruluşun görev aldığı ancak bu kuruluşların amacı gerçekleştirme imkânlarının olmadığı belirtilmiştir. Bundan dolayı idari reform çalışmalarının bir bütün halinde ele alınamadığı ve istenilen sonuçların elde edilemediği ifade edilmiştir. Bu açıklamalardan sonra, yapılması düşünülen idari reform çalışmalarının yeni bir örgütlenme tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Başka bir ifadeyle, çalışmaları bir bütün şeklinde ele alabilecek merkezi bir örgütün ve bu merkezi örgütle işbirliği içinde çalışacak kurumsal birimlere ihtiyaç olduğu öne sürülmüştür. İdari reform sürecinde asıl sorumluluk kurumların kendilerinde olmakla birlikte, merkezi örgüte, idari reform çalışmalarının gözetimini yapma ve koordinasyonunu sağlama görevi yüklenmiştir. Söz konusu Merkezi İdareyi Geliştirme Biriminin Başbakanlığa bağlı bir örgüt olarak kurulması önerisinde de bulunulmuştur (Karaer, 1987b, 40-41). Bununla birlikte raporda, her kurumsal birim tarafından iş basitleştirme işlevi üzerinde önemle durulması (Emre, 1991: 251-252) kırtasiyeciliğin azaltılması açısından yerinde bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir.

3.1.1.2.8. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

KAYA Projesi öncesinde 1982 yılında başlatılan idari reform çalışmalarının etkisiyle, 1983 yılında işbaşına gelen hükümet tarafından, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek çatı altında toplanması yönünde girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerin kamu bürokrasisini ne şekilde etkilediğinin gözden

geçirilmesi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı öncesinde önem kazanmıştır. Böylece, DPT, TODAİE'den 1988 yılında bir araştırma yapması talebinde bulunmuştur. KAYA Projesi bu talebin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Ergun, 1991: 12). Bu kapsamda, KAYA Projesinin amacı, önceden yapılmış olan idari reform çalışmalarının ne ölçüde uygulanma imkânı bulduğunu araştırmak, yapılan çalışmaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, sorunlarını saptamak ve bu konuda alınması gereken tedbirleri belirlemektir. Ayrıca KAYA Projesi, [şimdiki adıyla AB olan] Avrupa Topluluğuna katılma kararı almış olan Türkiye'nin, topluluğa uyum alanında yapması gerekenleri belirleme amacını da gütmüştür (TODAİE, 1991: 1-2).

KAYA Projesi, Proje Yönetim Kurulunun yönlendirmesiyle yedi ayrı araştırma grubunun çalışmalarıyla 1991 yılında hazırlanmıştır. Proje kapsamında oluşturulan araştırma gruplarından birisi de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu olmuştur (Coşkun, 2005: 36). Yedi araştırma grubundan birinin kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına yönlendirilmiş olması son derece dikkat çekicidir. Dolayısıyla, KAYA Projesinde kırtasiyeciliğin, kamu bürokrasisini uzun yıllardan beri olumsuz yönde etkileyen ciddi bir sorun olarak değerlendirildiği ve azaltılması yönünde çalışıldığı anlaşılmaktadır.

KAYA Projesi Raporunda kırtasiyecilik sorununa Bürokratik Yönetim ve İşlemler başlıklı dokuzuncu bölümde değinilmiştir. Kırtasiyecilik sorunu kapsamında bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusu uzun zamandan beri çeşitli yönleriyle gündemi meşgul etmiş ve çoğu zaman araştırma konusu olmuştur. Daha önce yapılan bazı çalışmalardan olumlu sonuçlar alınmışsa da, kırtasiyeciliği azaltma, bürokratik işlemleri basitleştirme çalışmalarından tatmin edici bir sonuç alınamamıştır (TODAİE, 1991: 211).

Raporun Bürokratik Yönetim ve İşlemler başlığı altında ilk önce kamu bürokrasisinin genel görünümü ortaya konulmakta ve daha sonra kırtasiyeciliğin artmasına yol açan sebepler üzerinde durulmaktadır. Bürokratik işlemlerin dayanağını oluşturan mevzuatta gereksiz ayrıntıların bulunması, geçerliliğini kaybetmiş hükümlerin yürürlükten kaldırılmaması bürokratik işlemlerin zaman almasına ve hizmet gecikmelerine sebep olmaktadır. Öte yandan, memurların mevcut yetkilerini kullanmaması ve görev-yetki dağılımının açık olmaması yönetimde etkinliği

zayıflatmaktadır. Ayrıca, mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi konusu üst düzey yöneticilerin görev alanına girmesine rağmen, bu konuda yöneticilerin duyarsız oldukları görülmektedir. Kamu bürokrasisinde işlemlerin basitleştirilmesini bilimsel yönden ele alıp çözecek yetişmiş personel hemen hemen bulunmamaktadır (TODAİE, 1991: 212). Vatandaşlar ile memurlar arasında kimi zaman ortaya çıkan iletişim aksaklıkları, genellikle her iki tarafın eğitim yetersizliğinden ileri gelmektedir. Kamu kurumlarında vatandaşlara kılavuzluk edecek, onlara işlemler sırasında yol gösterecek personelin bulunmaması işlemlerin görülmesinde gecikmelerin yaşanmasına yol açmaktadır. Kimi işlemlerde vatandaşların beyanı yeterli olabileceken, memurlar tarafından bu yolun tercih edilmeyip, gerekli olmayan belgelerin dahi istendiği görülmektedir. Kamu kurumlarında işlemlerin uzamasına yol açan bir diğer sebep ise yerleşme düzeninde görülen yanlışlıklardır. Kamu kurumlarında işlem aracı haline gelen formlar yeterince önemsenmediği ve form tekniğine uygun şekilde düzenlenmediği için işlemler bu durumdan olumsuz etkilenmektedir (TODAİE, 1991: 213-214). KAYA Raporunda, bürokratik işlemler sırasında oluşan aksamaların, gecikmelerin sebepleri bu şekilde sıralandıktan sonra, sorunun çözümü için çeşitli önerilerin sunulduğu görülmektedir.

KAYA Raporunda önerilere geçilmeden, daha önceki kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları hakkında bir değerlendirmeye gidilmiş ve bu çalışmaların amaca dönük olmaktan uzak olduklarına, bundan dolayı da başarı sağlanamadıklarına kanaat getirilmiştir. Mevzuat, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarında çoğu zaman büyük bir engel durumuna gelebilmektedir. Bu açıdan, kuruluşların yönetimiyle ilgili düzenlemelere gidilirken sadece genel ilke ve yetkilerin belirlenmesiyle sınırlı kalınmalıdır. Öte yandan, düzenlemelerin mümkün mertebe esnek yapıda olmalarına ve zaman zaman gözden geçirilmelerine dikkat edilmelidir. Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda merkezi düzeyde birtakım çalışmaların yapılabilmesi unutulmamalı ancak, her kurumun bu konuda üstüne düşeni yerine getirmesi de son derece önemlidir. Yönetimi geliştirme ve işlemleri düzenleme sürecinde yetenekli personelin istihdamı sağlanmalı ve bu yönde tedbirler alınmalıdır (TODAİE, 1991: 216). Üst düzey yöneticiler kırtasiyeciliğin azaltılması konularına gereken önemi vermelidir. İş ve işlemlerin gereksiz yere uzamasını önlemek için, üst düzey yöneticiler alt kademelere yetki devretmeli ve vatandaşlar, yönetimin işleyişi hakkında

bilgilendirilmelidir. İş ve işlemler sırasında gerekli olmayan evrakları isteme alışkanlığından vazgeçilmeli, vatandaşların beyanı esas alınmalıdır. Memurlar, uygun çalışma mekânlarına kavuşturulmalı ve kamu kurumu içinde yerleşmeler iş akış analizlerine ve etüt çalışmalarına uygun yapılmalıdır. Ayrıca yönetim sürecinde kullanılan formlar, bir program dâhilinde incelemeye alınmalı, geliştirilmesi, değiştirilmesi ve kaldırılması gerekenler belirlenmeli ve amaca uygunluk gözetilmelidir (TODAİE, 1991: 216-217). Raporda kırtasiyeciliğin azaltılması ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda önemli önerilere yer verilmiştir. Ancak, sunulan önerilerin birçoğunun daha önceki idari reform metinlerinde de yer aldığından söz edilebilir. KAYA Projesi Raporu dâhil olmak üzere, yapılan kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarında asıl sorunun, uygulanma aşamasında ortaya çıktığı ve çalışmaların yeteri düzeyde uygulanma şansı bulamadıkları görülmektedir. Çoğu raporda önceki idari reform çalışmalarının başarısız olduklarına dair saptamalarda bulunulmuştur, ancak bu çalışmaların hangi sebeplerden dolayı başarılı olamadıkları konusunda ciddi ve kapsamlı bir araştırmanın yapıl(a)madığı söylenebilir. Tüm bunların, Türkiye'nin siyasal, ekonomik, kültürel ve toplumsal yapısında süreç içinde meydana gelen değişmelerle birlikte ele alınıp değerlendirilmesi, başarısızlığın altında yatan sebeplerin anlaşılmasını sağlayabilir.

3.1.1.2.9. Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi ve Acil Eylem Planı

KAYA Raporundan 2000’li yılların başına kadar olan süreçte Altıncı ve Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planları dışında, ulusal düzeyde idari reform ve kırtasiyeciliği azaltma konusunda çalışmaların pek yapılmadığı söylenebilir. Ancak, Şubat 2001’de Başbakanlığın onayıyla, Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ile bir Çalışma Grubu kurulmuştur. Çalışmalara başlanmasının ardından Ocak 2002’de Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu Başbakanlığa sunulmuştur (Coşkun, 2005: 40). Bu Raporun, önceki idari reform çalışmalarından hacim ve kapsam bakımından daha dar tutulduğu dikkati çekmekle birlikte bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılıp etkin bir yönetime geçiş konularına geniş yer verildiği göze çarpmaktadır.

Raporun Kamu Yönetimi başlığı altında ilk önce, Türk kamu bürokrasisinin o günkü görünümü ve durumu tasvir edilmiştir. Yönetimde etkinlik, verimlilik ve şeffaflık konularına yeterince önem verilmemesi, gereksiz işlevlerin ve idari kurumların ayıklanmaması, kurumlar arası koordinasyonun zayıf kalması ve rasyonel hizmet öncelikleri tespitinin yapılmamış olması sistemin işleyemez hale gelmesine yol açmıştır. Öte yandan, yönetimin kırtasiyeciliğe boğulduğunu gösteren tespitlere de yer verilmiştir. Bu kapsamda, idari düzenlemelerde gereksiz ayrıntıların bulunması, yöneticilerin yetki kullanmamaları, kamu kurumlarında vatandaşlara kılavuzluk edilmemesi, işlemler sırasında gereksiz belgelerin istenmesi, memurlarla ilgili düzenlemelerin çok geniş ve karmaşık olması, liyakat ve kariyer sorunları yönetimin etkin olamamasına ve kırtasiyeciliğin artmasına yol açmıştır (Yönlendirme Komitesi, 2002: 12).

Yönetim dağınık yapısından ve yönetimde benzer hizmetleri sunan kurumların farklı düzenlemelere tabi olduğundan söz edilmiştir. Görev-yetki ve sorumlulukların açık olmadığı, kamu kurumları arasında koordinasyonun yetersiz olduğu, liyakatin kimi zaman göz ardı edildiği ifade edilmiştir. Öte yandan, kamu bürokrasisinde süreçlerin uzun, işlem ve imza sayısının fazla, takdir yetkisinin geniş olduğu ayrıca, hizmet sunum standartlarının olmadığı ve kişiselleşmenin bulunduğu belirtilmiştir. (Yönlendirme Komitesi, 2002: 12-13). Kırtasiyeciliği artıran sorun alanlarına yer verildikten sonra Raporda, kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik birtakım çözüm önerileri sıralanmıştır. Bu kapsamda, görev-yetki ve sorumluluklar tanımlanarak açıklığa kavuşturulmalıdır. Kurumlar arası koordinasyonu artırmaya yönelik tedbirler alınmalıdır. Kamu hizmet sunumunda standartlar belirlenmeli, hizmet ile ilgili standart süreler konulmalı, hizmet süreleri dışına çıkılması halinde uygulanacak yaptırımlar açık ve anlaşılır kılınmalıdır. Aşırı düzenleyici işlem yükünün yolsuzluğa yol açtığından hareketle, yatırımların ve özel sektörün önündeki bürokratik işlem sayısının azaltılması önerilmiştir. Diğer yandan, yatırımların önündeki bürokratik engeller standart hizmet sunum süreleriyle koordineli hale getirilmeli ve işlemler mümkün mertebe tek merkezden yürütülmelidir (Yönlendirme Komitesi, 2002: 13-14). Raporda hizmet standartlarının belirlenmesi gerektiğine değinilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda anlamlı bir gelişme olmuştur. Çünkü, hizmet süresinin belirlenip bir standarda oturtulması ve vatandaşların, hangi hizmeti hangi memurdan alacağını önceden belirlenmesi, bürokratik işlemleri ve

hizmet sunumunu hızlandırma konusunda son derece yararlıdır. Buna rağmen, çalışmada saptanan sorunlar, sunulan çözüm önerileri (kamu hizmet standartlarının belirlenmesi gibi bazı istisnalar dışında) daha önce yapılan idari reform çalışmalarının adeta bir özetiymiş izlenimi uyandırmaktadır.

Raporun hazırlanmasından kısa bir süre sonra, 3 Kasım 2002 seçimlerinin ardından hükümet değişikliği yaşanmıştır. İşbaşına gelen yeni hükümet söz konusu raporu uygulamayıp, bunun yerine kendi hazırladığı Acil Eylem Planını uygulayacağını bildirmiştir (Coşkun, 2005: 42). Böylece, Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu bir yılını bile doldurmadan rafa kaldırılmıştır. Bu noktada, siyasi iradenin idari reform çalışmalarının hayata geçirilmesi konusunda büyük önem taşıdığı ortaya çıkmıştır. Aynı durumun önceki idari reform çalışmaları için de geçerli olduğu belirtilebilir.

Acil Eylem Planında, Kamu Yönetimi Reformu başlığı altında Merkezi İdare Reformu, Yerel Yönetimler Reformu ve Devlet Personel Rejimi Reformu alt başlıkları altında bu alanda yapılacak reform çalışmaları belirtilmiştir. Bu çalışmaların bir ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde gerçekleştirileceği ifade edilmiştir (Coşkun, 2005: 42). Kırtasiyeciliğin azaltılmasıyla ilgili olarak üç ay içinde vergi kanununda basitleştirilmeye gidileceği belirtilmiştir. Ayrıca Eylem Planı kapsamında bazı bakanlıkların birleştirilmesi gibi çalışmalar tamamlanmış ve köklü reform çalışmalarına girişilmiştir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin geniş bir çerçevede yeniden belirleneceği ifade edilmiştir. Ardından, hazırlanıp TBMM’ye sunulan yasa tasarılarının önemli bir kısmı yasalaşmıştır (Coşkun, 2005: 42-43).

3.1.1.2.10. E-devlet Uygulamaları

E-devlet, kamu bürokrasisini bütün yönleriyle birlikte elektronik imkânlarla saran, kapsayıcı ve bütüncül bir yapılanmadır. Bundan dolayı, e-devlet, vatandaş ile devletin, modern teknolojinin sağladığı bir ortamda buluşmasıdır. E-devlet yaygın tanımıyla, devletin vatandaşlara karşı olan yükümlülükleri ile vatandaşların devlete karşı olan sorumluluklarını elektronik ortamlarda yerine getirmelerini ifade etmektedir. Kamu bürokrasisi bağlamında e-devlete, devletin günlük bürokratik işlerinin basitleştirilmesinde ve kamu hizmetlerinin üretilmesinde bilgi ve iletişim

teknolojilerinin, elektronik araç ve tekniklerin kullanılması (Durna ve Özel, 2008: 4) şeklinde bir tanımlama getirmek mümkündür. E-devlet, kamu kurum ve kuruluşları, vatandaşlar ve özel sektör kurumları arasındaki bilgi, hizmet ve mal alışverişlerinde teknolojinin kullanılmasıyla beraber ortaya çıkan hız, performans ve verimlilik artışının yanı sıra maliyetleri minimize etmeyi hedefleyen bir devlet modeli olarak karşımıza çıkmaktadır (Polat, 2011: 8). Dolayısıyla, kapsamlı bir değişimi öngören e-devlet uygulamaları, devlet-toplum ilişkilerinin yeniden tanımlanmasını sağlamakta ve bu ikisi arasında ortak bir anlayışın oluşmasına aracılık etmektedir. Bu anlayışa göre bireylerin güçlendirilmesi için devletle ve uygulanan politikalarla ilgili bilgilere bireysel olarak ulaşma olanaklarının sunulması ve gerektiği zaman ilgili görevlilerle direkt ilişki kurulabilmesi öngörülmektedir (Balcı, 2003: 266).

E-devlet yardımıyla kamu hizmetlerinin ve işlemlerin tek bir yerden gerçekleştirilmesi vatandaşların bir kamu kurumundan diğerine koşturmalarını, uzun zaman harcamasını engellemektedir. Birçok kamu kurumunu ilgilendiren ve belki birkaç gün içinde tamamlanabilecek bir işlem, dakikalarla ölçülebilecek kadar kısa bir sürede e-devlet ortamında yapılabilme imkânına kavuşmaktadır. Yıllardan beri dile getirilen ve yapılan çalışmalarda, gerçekleştirilmeye çalışılan idari reformlarda ciddi bir başarının sağlanamaması sonucunda e-devlet, değişimi hedefleyen kurumlar için güçlü bir alternatif seçenek durumuna gelmiştir. Bu kapsamda, e-devlet uygulamalarıyla yönetim basitleşecek, işlem ve onay gerektiren kâğıt ve formlar azalacak, kâğıtlara dayalı bürokratik işlemlerin yol açtığı maliyetler düşecektir (Uğur ve Çütçü, 2009: 3). Dolayısıyla e-devlet, günümüzde kırtasiyeciliği azaltma konusunda kullanılabilecek güçlü bir araç haline gelmiştir.

E-devlet, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun, kolay ve hızlı cevap verebilmekte, bürokratik işlemleri basitleştirmekte, çoğu durumda memurları devreden çıkarmakta, zaman kayıplarını önlemekte ve dolayısıyla kırtasiyeciliği azaltmaktadır (Apan, 2008: 176). Yine e-devlet, bürokratik bir işlemin sonuçlandırılması için memurlarla yüz yüze görüşme gereğini ve sayılarını azaltmaktadır (Balcı, 2009: 321). Bürokratik işlemlerin ve hizmetlerin e-devlet üzerinden sunumu ile dairelerde çalışan memurların iş yükünde azalma meydana gelecek, daha verimli çalışmaları sağlanacaktır. Ayrıca, kırtasiyecilik azalacağından dolayı hizmet kalitesinde ve

verimlilikte artış yaşanacaktır (Uğur ve Çütçü, 2009: 8).

Bu anlayış kamu bürokrasisinde merkezi yönetim, yerel yönetim, denetim, koordinasyon, planlama personel yönetimi gibi kavramların yeniden sorgulanmasını da gündeme getirmektedir (Leblebici vd., 2003: 504). Öte yandan, kırtasiyeciliğin azaltılabilmesi için e-devlet kapsamında sunulan hizmetlerin iş akış usullerinin ve bununla birlikte iş tanımlarının da değişmesi gerekir. Bu değişim sağlanmadığı sürece, e-devlet uygulamaları bürokratik engellerle karşılaşacak ve beklenen sonuç gerçekleşmeyecektir (Naralan, 2008: 9). E-devlet, kamu bürokrasisi alanında işlemlerin görülmesine ve hizmetlerin sunulmasına yeni bir bakış açısı getirmiştir. E-devlette, vatandaşın kamu kurumları ile doğrudan iletişime geçmesi söz konusu değildir. Bunun yerine, vatandaş e-devlete erişim sağlayarak birçok hizmete doğrudan tek bir nokta üzerinden ulaşabilmektedir (İnce, 2001: 24). Kamu hizmetlerinin bu şekilde sunumunun zaman tasarrufu sağlayıp bürokratik süreçleri kaldırdığı bir gerçektir. Ancak, vatandaşın e-devlet üzerinden ulaşma imkânı bulduğu hizmetler sınırlı sayıdadır. Bu hizmetlerden vatandaşlar kendilerine izin verildiği kadar yararlanabilmektedir. Bunların yanı sıra e-devlet, kırtasiyeciliğin bir yönü olan sorumluluktan kaçmak sorununu çözerken, yetki devri, işbölümü ve koordinasyon yetersizlikleri (Metin, 2012: 103) gibi sorunlara da bir noktaya kadar çözüm getirmektedir.

Gelişmiş ülkelerde sanayinin, üretim ve istihdam içindeki payı eski önemini yitirmekte; bunun yerine bilginin istihdam içindeki payı hızla artmaktadır. Bilgi toplumunun oluşmasında bilgi ve iletişim teknolojilerinin katkıları son derece büyüktür. Ancak Türkiye’de ne sanayi toplumunun ne de bilgi toplumunun teknolojileri yeterince üretilmektedir. Buna rağmen, Türkiye’nin kalkınma politikaları arasında bilgi toplumu olmaya yönelik önemli (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 67) çalışmalar gerçekleştirdiği belirtilmektedir. Ayrıca ülke olarak e-devlet konusunda henüz yolun başında olduğumuzu da unutmamak gerekir (Polat, 2011: 27).

Dünyadaki gelişmelerin bir yansıması olarak Türkiye’de 1990’lı yıllardan itibaren e-devlet alanında çeşitli çalışmalar yapılmaktadır. Özellikle bu ivme ilerleyen dönemlerde de devam etmiş ve bu konuda yapılan çalışmalarda ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye’de e-devletin itici faktörü olarak, kamu bürokrasisinin yeniden yapılanması, bilgi toplumunun oluşturulması, özel sektör rekabet gücünün artırılması ve

vatandaşların hayat standartlarının yükseltilmesi gösterilmektedir. Türkiye, internet ile 1993 yılında tanışmasına (Yıldız, 2003: 310) rağmen ilk kapsamlı bilim ve teknoloji çalışmasını 1983 yılında Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun (BTYK) kurulmasıyla gerçekleştirmiştir. BTYK'nun kuruluş amacı, bilim ve teknoloji alanındaki politikaların ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda hazırlanması, yönlendirilmesi ve koordinasyonun sağlanmasıdır (Şahin, 2007a: 520). Türkiye'de ilk e-devlet çalışmalarının temeli 1997 yılında Türkiye Ulusal Enformasyon Altyapısı Ana Planı Raporu (TUENA) üzerinde çalışmaların başlatılmasıyla atılmıştır (Güler ve Döventaş, 2009: 30). 1998 yılında yayınlanan bir Başbakanlık genelgesiyle e-devlete geçişi sağlamak amacıyla KamuNet Teknik Kurulu oluşturulmuş ve bu kurul 2002'de yeni bir örgüt yapısıyla göreve başlamıştır. 16 Haziran 2001'de Göteborg'da düzenlenen AB liderler zirvesinde Türkiye, E-Avrupa+ projesine imza atmış ve ardından Başbakanlık koordinasyonunda E-Türkiye çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmaların temel amacı, bilgi toplumu (Balcı, 2003: 324) ve e-devlet altyapısını oluşturmaktır.

Türkiye'de e-devlet uygulamalarının birbirinden bağımsız bir şekilde yürütülmesi son yıllara kadar e-devlet konusunda ciddi bir problem olarak görülmüştür. Bu sorunun çözümüne yönelik ilk önemli adım, 18 Aralık 2008 tarihinde hizmete giren E-devlet Kapısı Projesi olmuştur. Mevcut projenin temel amacı, kamu hizmetlerini vatandaşlara, işletmelere ve kamu kurumlarına e-devlet kapısı üzerinden etkin ve verimli bir şekilde sunmaktır. Proje, gelişmiş ülkelerdeki emsal uygulamalar gibi vatandaş, özel sektör ve devlet olmak üzere üç temel kullanıcıya hizmet vermektedir (Sevin ve Şahin, 2013: 199). E-devlet kapısı projesi tüm e-devlet hizmetlerinin bir çatı altında toplanmasını ve hizmeti yerine getiren birimler arasında koordinasyonun artmasını sağlamıştır. Üstelik kullanıcıların tüm e-devlet hizmetlerine tek bir noktadan ulaşabilmesi de son derece önemlidir.

Türkiye'de e-devlet uygulamaları kurumların kendi faaliyet alanlarına giren çalışmalarını elektronik ortama taşımalarıyla devam etmektedir. Bu kapsamda birçok kurumun kendine ait e-devlet politika ve uygulaması olduğu gözlenmektedir. Örneğin, Adalet Bakanlığı tarafından yargı sistemi ile ilgili işlevler Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) kapsamında bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Bunun dışında (Arslan vd., 2007:

43-50; Efe ve Yıldız, 2011: 1704); Merkezi Nüfus İdare Sistemi Projesi (MERNİS)¹¹, Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP), Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan SAY 2000 Projesi, Gümrük İdaresi Modernizasyon Projesi (GİMOP), TÜBİTAK'ın Araştırmacı Bilgi Sistemi (ARBİS), Merkez Bankasının Elektronik Fon Transfer Sistemi (EFT), Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün TAPUNET, KOSGEB'in KOBİNET, Türk Telekom'un E-devlet Kapısı gibi çalışmalar e-devlet uygulamalarına örnek olarak gösterilebilir.

E-devletle ilgili ortaya konan çalışmaların hemen hemen tamamında kırtasiyeciliğin azaltılması, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, hız, verimlilik ve etkinlik gibi konularda e-devletin büyük yararlar sağladığı kabul edilmektedir. Öte yandan, e-devlet uygulamalarının kamu bürokrasisi alanında görülen israfı ve aşırı kaynak kullanımını önlemesi beklenmektedir (Metin, 2012: 105). E-devletin kâğıt kullanımını azalttığı, sağlık, eğitim, güvenlik, adalet gibi kamu hizmetleri alanında dosyalama, arşivleme, haberleşme, kayıt arama, onay, işlem süreçlerinde tasarruf sağladığı öne sürülmektedir (Kırçova, 2003: 27). Ayrıca, posta ücretleri, ulaşım gibi giderlerin önüne geçilmekte, işlem süreleri kısaltmakta ve bürokratik işleyiş hızlanmakta ve zamandan ciddi ölçüde tasarruf sağlanmaktadır. DPT tarafından yapılan Bilgi Toplumu İstatistikleri 2011 çalışmasında çeşitli kamu kurumlarının e-devlet uygulamalarından elde ettikleri tasarruflara yer verilmiştir. Adalet Bakanlığı tarafından yapılan bir araştırmaya göre UYAP'nin 23 uygulama ile kuruluşundan Nisan 2011'e kadar 1,6 milyar TL tasarruf elde edildiği belirlenmiştir. Bu tasarrufun 705 milyon TL'lik kısmı MERNİS ile bütünleşme sayesinde elde edilmiştir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü tarafından oluşturulan Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) çerçevesinde sadece 3 belgenin e-devlet ortamına taşınması sonucunda 2010 yılında 11,8 milyon TL tasarrufun sağlandığı belirtilmiştir (Metin, 2012: 105). 2013 yılında yapılan yasal düzenlemeler sonucunda çalışma ve ikamet izinlerinin, sürücü belgelerinin düzenlenmesi, kişiselleştirilmesi ve teslimi, özel güvenlik hizmetleriyle adli

¹¹ MERNİS Projesi ile bütün vatandaşların kimlik bilgileri tek bir merkezde toplanmıştır. Her vatandaşın bir kimlik numarası verilerek daha sonraki işlemlerin aynı numara üzerinden yapılacağı belirtilmiştir. Bu numara sayesinde vatandaşlar tarafından yeniden işlem yapmak zorunda kalınmadan istenilen kimlik bilgilerine anında ulaşılmaktadır. Böylece, bireyler ve kurumlar açısından zaman ve kaynak tasarrufu sağlanmakta, maliyetler düşmekte ve en önemlisi de kırtasiyecilik azalmaktadır (Eroğlu, 2006: 105). Verilen bu basit örnekle e-devletin kırtasiyeciliği azaltmada ve vatandaşların günlük işlemlerini basitleştirmede ne derece etkili olduğu anlaşılmaktadır.

sicil belgesi alımının e-devlete taşınmasıyla birlikte 306.429.590 TL'lik mali yük azaltılmıştır (Faaliyet Raporu, 2014: 46-47). Böylece e-devletin kırtasiyeciliği azaltmanın yanında büyük tasarrufların elde edilmesini de sağladığı anlaşılmaktadır.

E-devlet üzerinden sunulan hizmetlerde sayısal açıdan sürekli artış yaşanmaktadır. 2014 yılı itibari ile e-devlet çatısı altında 132 kurumun hizmet verdiği ve 961 hizmetin e-devlet üzerinden sunulduğu ifade edilmiştir. Öte yandan, e-devlet kullanımı yaygınlık kazanmakta ve e-devlet kullanıcıları artış göstermektedir. 2014 yılı itibari ile yaklaşık olarak 18 milyon kayıtlı e-devlet kullanıcısı bulunmaktadır (www.turkiye.gov.tr, 26.05.2014). Ayrıca, Türkiye'de internet kullanıcıları arasında e-devlet hizmetlerinden yararlananların oranı 2012 yılı itibari ile %45,1 olarak saptanırken, 2018 yılında bu oranın %65'e çıkacağı tahmin edilmektedir. 2012 yılı itibari ile e-devlet hizmetlerinden yararlanan kullanıcıların memnuniyet seviyesi %94,4 olarak kayıtlara yansımıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 59-60). Bu veriler göz önüne alındığında, e-devlet üzerinden sunulan hizmet sayısının, hizmetlerden yararlanan vatandaşların ve memnuniyet oranının hiç de azımsanmayacak düzeyde olması, e-devletin kamu hizmetlerinin sunumu açısından kamu bürokrasisinin vazgeçilmez bir parçası haline geleceğini göstermektedir.

E-devlet uygulamalarının etkinliği, sürdürülebilirliği ve kullanıcı odaklılığı açısından bilgi güvenliği ve kişisel verilerin korunmasına yönelik yasal düzenlemelerin yapılması konusu önemini korumaktadır. Kamu kurumlarının birlikte çalışılabilirliğinin sağlanması amacıyla etkin bir sürecin ve sistemin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. E-devlet hizmetlerinin kullanıcı memnuniyetini yükseltecek şekilde bütünleşik bir yapı içinde sunulmasını ve e-devlet kullanımının artırılmasını sağlayacak standartlar getirilmelidir. Bu konuda hâlâ birtakım sıkıntıların yaşandığı belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 60). E-devlet alanında görülen sorunlar ve eksiklikler giderildiğinde hizmet sunumunda etkinliğin, verimliliğin daha üst seviyelere çıkacağı ve kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda olumlu sonuçların alınacağı düşünülmektedir.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında, e-devlet uygulamalarının ve hizmetlerinin geliştirilmesine devam edileceği ifade edilmiştir. Yeni kimlik kartlarının tüm vatandaşlara dağıtılacağı ve e-devletin yaygın şekilde kullanımının sağlanacağı belirtilmiştir. Kırtasiyecilik açısından en önemli gelişme olarak, kamu kurumları

arasında resmi yazışmaların elektronik ortamdan yapılmasını sağlayan E-yazışma Projesine yaygınlık kazandırılacağından söz edilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 61). Kalkınma Planında yer alan bu amaçların ne ölçüde gerçekleştirilebileceğini zaman gösterecektir. Ancak kamu kurumları arasında sürdürülen ve kurumlar açısından hayati önem taşıyan yazışmaların elektronik ortama aktarılacak olmasının kırtasiyeciliği, masrafları, zaman kayıplarını büyük ölçüde azaltacağı tahmin edilmektedir.

3.1.1.2.11. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı

Türk kamu bürokrasisinde yürütülen idari reform çalışmalarının bir kısmının yabancı uzmanlar tarafından bir kısmının ise devletin çeşitli kurumları tarafından hazırlandığı görülmektedir. Dolayısıyla idari reformların merkezi bir kurum tarafından üstlenilmesi söz konusu olmamıştır. Bu kapsamda, idari reformların tek bir merkezi kurum tarafından hazırlanmasının, yürütülmesinin ne gibi sonuçlar doğuracağı merak konusu olmuştur. Öte yandan, kimi zaman idari reform çalışmalarından yeteri düzeyde başarı elde edilememesinin bu alanda görülen merkezi kurum boşluğuyla ilişkilendirildiği görülmektedir.

MEHTAP Raporunda, yönetimi geliştirme politikalarını ve hedeflerini belirleyecek, yönetimin ve koordinasyonun genel planlamasını yapacak, uygulamaları izleyip tedbirler alacak ve idari reform süresince genel sorumluluğu üstlenecek merkezi bir kuruma ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir (Karaer, 1987c: 64). Daha sonra 1971’de kurulun İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanan raporda, merkezi bir yönetimi geliştirme kurumunun kurulması önerisiyle yetinilmemiş, bu kurumun örgütlenmesine yönelik ilkeler ve yerine getirmesi öngörülen görevler de belirlenmiştir. Bu doğrultuda, kurumun Başbakanlığa bağlı olarak kurulması öngörülmüştür. Ayrıca, yönetimi geliştirme faaliyetlerini yürütecek bir merkezi kurumun kurulması gerektiğine Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da yer verilmiştir (Karaer, 1987c: 67-69).

1983 yılından sonra girilen yeniden düzenleme çalışmaları kapsamında Başbakanlığın kuruluş ve görev esaslarına ilişkin 10.10.1984 tarihli ve 3056 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanunla yönetimi geliştirme faaliyetlerini yürütecek merkezi bir kurumun kurulmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda, Başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı’nın kurulmasıyla birlikte yönetimi

geliştirecek merkezi bir birim de oluşturulmuş olmaktadır. İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın görevleri şöyle sıralanmaktadır (Karaer, 1987c: 74-75): kamu bürokrasisinin geliştirilmesini sağlayacak politikaları oluşturmak, tedbirler almak, inceleme ve araştırmalar yapmak, diğer kamu kurumlarıyla sürekli iletişim içinde olmak ve koordinasyonu sağlamak, kırtasiyeciliği azaltmak ve idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesine yönelik araştırma ve çalışmalar yapmaktır. Öte yandan, Başbakanlığa verilen, bakanlıklar arası işbirliğini gözetmek, devletin düzenli işleyişini sağlamak, mevzuat hazırlama ilke ve esaslarını geliştirmek, yönetimde etkinliği, verimliliği sağlamak, idari usul ve işlemleri basitleştirmek gibi görevlerin de İdareyi Geliştirme Başkanlığı'na yüklendiği ifade edilebilir (Kuyumcu, 2010: 142).

İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1984 yılında kurulmasından itibaren kırtasiyeciliği azaltmak başta olmak üzere yönetimi geliştirmek amacıyla çok sayıda çalışma yapmıştır. Bu çalışmaların bazıları şöyle sıralanabilir (<http://www.igb.gov.tr>, 04.06.2014):

- Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması I-II (1991)
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporları (1994)
- 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar Araştırma Raporu (1994)
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Bazı İdari Hükümlerinin Uygulamada Yarattığı Sorunların Tespiti ve Personel Rejimi ile İlgili Reform Çalışmalarında Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar (1996)
- Kamu Yönetiminde İdareyi Geliştirme Başkanlığı Çalışmaları (1996)
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı: Yapı ve Fonksiyonları Bakımından Analizi (1996)
- Ulusal Bilgi Sistemi (2000)
- E-Türkiye (2001)
- Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-I) (2004)
- Tapu ve Kadastro Hizmetlerinde Etkinlik (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-II) (2004)

- Emekli Sandığı ve BAĞ-KUR Genel Müdürlükleri ile Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığınca Sağlık Karnesi Verilmesinde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-III) (2005)
- İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatları (Kamu yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-IV) (2005)
- Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-V) (2005)
- Poliklinik Hizmetlerinde Etkinlik-II (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-VI) (2005)
- Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-VII) (2006)
- Başbakanlıkta Avrupa Birliği Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması (Kamu Yönetiminde Bürokrasinin ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması-VIII) (2006)
- Trafik Tescil Sürücü Belgesi İşlemlerinde Yeniden Yapılanma (2006)
- Sağlık Raporu ve Sağlık Kurulu Raporlarında Yeniden Yapılanma (2007)
- Dış Ticaret İşlemlerinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması (2007)
- Yüksek Öğrenim Öğrencilerinin Kredi-Burs ve Yurt Müracaatlarında Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması (2011)
- Özel Öğrenim Kurumlarının Ruhsatlandırılması ve Açılması İşlemlerinde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması (2011)
- Engellilerin Oy Kullanma Sorunu (2014)
- Kamu Kurumlarının Hizmetleriyle İlgili Yönetim Bölgeleri Araştırma Raporu (2014)

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının bünyesinde kamu bürokrasisini yeniden yapılandırma, yönetimi geliştirme ve kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları yürütülmektedir. Çalışmalar ilgili kamu kurumunun bünyesinde oluşturulan çalışma grupları tarafından gerçekleştirilmektedir. Gruplar, kırtasiyeciliğe yol açan mevzuat üzerinde çalışmakta ve düzenleme önerileri geliştirmektedir. Gruplar tarafından, kamu hizmet envanteri, yetki devri, resmi yazışmaların belirlenmesi, vatandaşlardan istenen belgelerin azaltılması, tek adımda hizmet gibi çalışmalar yapılmıştır (Faaliyet Raporu,

2009: 51). 2009 yılında İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından Devlet Teşkilatı Veri Tabanları'ndaki bilgiler güncellenmiş ve yeni bir veri tabanı hazırlanmıştır. Ayrıca kamu kurumları bu veri tabanına ulaşarak veri ekleyebilir, silebilir ve güncelleyebilirler (Faaliyet Raporu, 2011: 46). Öte yandan, kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla kamu kurumlarından vatandaşlar tarafından sık sık alınan birçok belge e-devlet ortamına aktarılmaktadır. Son zamanlarda İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen çalışmalarla askerlik durum belgesi gibi birçok önemli belgenin e-devlet ortamına taşındığı görülmektedir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmak için ilgili yönetmelikte değişiklik yapılarak istenilen belgeler azaltılmıştır. Yapılan değişikliklere göre toplantı ya da gösteri için yapılacak bildirimin ekinde yer alan nüfus cüzdan örneği ve adli sicil belgesi kaldırılmıştır. Bu belgeler yerine verilen beyanın yeterli kabul edileceği kararlaştırılmıştır. Ayrıca ikametgâh belgesi ve fiil ehliyetine sahip olduğuna dair şahsi beyan belgesi de tamamen kaldırılmıştır (<http://www.igb.gov.tr>, 04.06.2014).

Başbakanlık tarafından hazırlanan 2013 yılına ait Faaliyet Raporuna göre, İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın sadece 26 personelle hizmetlerini sunmaya ve kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarını gerçekleştirmeye çalıştığı saptanmıştır. Başbakanlık bünyesinde 2013 yılsonu itibarıyla 2.212 personelin istihdam edildiği bilgisi göz önüne alındığında, İdareyi Geliştirme Başkanlığının personel açısından zayıf bırakıldığı ifade edilebilir. Ayrıca, bütçeden 2013 yılı içinde 1.495.000 TL tutarında ödeneğin tahsis edildiği görülmektedir. Başbakanlığın 2013 yılı bütçesi toplamda 769.789.000 TL olarak hesaplanmıştır (Faaliyet Raporu, 2014: 11, 31). Bu bilgiler ışığında İdareyi Geliştirme Başkanlığı hem personeli hem de mali kaynakları açısından düşünüldüğünde, etkinliği ve kapasitesi sınırlı ölçüde kalan bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla yapılan daha önce yapılan çalışmalardan farklı olarak yeni bir kırtasiyeciliği azaltma çalışması başlatmıştır. Bu kapsamda, Başbakanlık Bürokrasiyle Mücadele Ağı oluşturulmuştur. Türkiye'de geçerli olan mevzuat düzenlemelerinin sayısı 10.000'i geçmektedir. Bu açıdan yasal düzenlemelerden hangilerinin kırtasiyeciliğe yol açtığını saptamak oldukça güçleşmektedir. Hangi alanda ve hangi düzenlemelerde ne gibi

değişikliklerin yapılabileceği konusunda vatandaşların, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin görüşleri son derece önemlidir. Bu amaç doğrultusunda Bürokrasiyle Mücadele Ağı portalı kurulmuştur. Söz konusu portal ile kırtasiyeciliğin azaltılmasında vatandaşların katılımı sağlanmakta ve kamu bürokrasisindeki sorunlu alanlar doğrudan tespit edilebilmektedir. Öte yandan, katılımcı yönetimin bir örneği de sergilenmektedir. Bu açıdan, vatandaşlardan, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından gelen görüş ve öneriler kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarında yönlendirici rol oynamaktadır (<http://bm.kaysis.gov.tr>, 04.06.2014). Kurgu ve düşünce açısından son derece iyi bir proje olarak görünen Bürokrasiyle Mücadele Ağı'nın, henüz yeni olmasından dolayı zamanla beklentileri karşılayabilecek düzeye ulaşabileceği düşünülmektedir. Çünkü, vatandaşların büyük çoğunluğunun muhtemelen böyle bir portaldan haberdar dahi olmadığı söylenebilir.

3.1.2. Hukuksal Düzeyde Kırtasiyeciliği Azaltmaya Yönelik Çalışmalar

Türk kamu bürokrasisinde gerek çeşitli idari reform çalışmalarında gerekse de doğrudan kırtasiyeciliği hedef alan ve kurumsal düzeyde yürütülen bazı çalışmalarda kırtasiyecilik sorununa ve çözüm yollarına yer verilmiştir. Ancak kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla yapılan çalışmalar bununla sınırlı kalmayıp mevzuat alanında da birtakım gelişmelerin yaşandığı ve düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

3.1.2.1. Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik

Mevzuat kalitesinin artırılması ve sürecin belirlenmesi, mevzuat taslağını hazırlayan birimler düzeyinde uygulamada bütünlüğün sağlanması, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve kamu yararına uygun şekilde kullanılması, kırtasiyeciliğin azaltılması ve bürokratik formalitelerin kaldırılması amacıyla mevzuat hazırlanmasına açıklık getirmek üzere bir düzenlemeye gidilmiştir (Ekici, 2007: 145). Bu kapsamda, 26083 Sayılı Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu tarafından 2005 yılında hazırlanmış, 2006'da yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelikle “Başbakanlık, bakanlıklar, bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname (KHK), tüzük, yönetmelik, Bakanlar Kurulu Kararı eki kararlar ve diğer düzenleyici

işlemlerin taslak metinlerinin hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar (Md. 1)” yeniden düzenlenmektedir.

Yönetmelikle, mevzuatın kırtasiyeciliğe ve bürokratik formalitelere yol açmasının önüne geçilmesi amacıyla gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, Yönetmelikle getirilen yeniliklerin en önemlisi Düzenleyici Etki Analizinin uygulamaya konulmasıdır. Daha önce Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda yer alan bu yenilik, söz konusu kanunun yürürlüğe girmemesinden dolayı uygulanma imkânına kavuşamamıştır. 2006 yılında yürürlüğe giren Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle birlikte mevzuata kazandırılmıştır. Düzenleyici Etki Analizinin mevzuata eklenmesiyle birlikte ilgili aktörlere danışma, basitleştirme, fayda-maliyet analizi ve yönetimin geliştirilmesi gibi çağdaş düzenleme yapma araçları mevzuat hazırlama sürecine dâhil edilmiştir. Böylece, kamu bürokrasisi alanında yapılan düzenlemelerde, vatandaşların talep ve beklentilerine uygun, Türkiye’nin ekonomik ve sosyal koşullarını göz önünde bulunduran düzenlemelerin yapılmasına imkân tanınmıştır (Ekici, 2007: 145-146). Yönetmelikte taslak hazırlanırken taslağın kapsamının açık olmasına, maddelerin anlaşılır ve kısa olmalarına dikkat edilmesi gerektiğine yer verilmiştir (Md. 4). Öte yandan, taslakta bulunması gereken başlık, maddeler, gerekçe gibi şekil koşullarının nasıl olması gerektiği ve hangilerinin zorunlu olduğuna açıklık getirilmiştir (Md. 10, 11, 12). Yönetmelikte kanun, KHK ve Bakanlar Kurulu Kararı dışındaki düzenleyici işlemlerde mali konularda gelir ve gider öngören hükümler ile teşkilat kuran, kaldıran ya da kadro iptal, ihdas eden hükümlere yer verilemeyeceği ifade edilmiştir (Md. 22). Ayrıca taslaklarda Türkçenin kullanılacağı, terim birliği açısından başlıklarda kanun sözcüğünün kullanılacağı, mümkün mertebe kısaltmalardan kaçınılması gerektiği ifade edilmiştir (Md. 23). Yönetmelik, mevzuat alanında yapılması düşünülen düzenlemelerin şekil, kullanılan dil ve terimler yönünden kendi aralarında uyum sağlamalarına ve bir düzene kavuşmalarına yardımcı olması açısından son derece yararlı olmuştur. Fakat, bu tür düzenlemelerde ihtiyaçlara ve günün koşullarına uygun şekilde güncellemelerin yapılması da önemlidir.

Yönetmelikle getirilen Düzenleyici Etki Analizi, düzenlemenin bütçeye yük getirip getirmeyeceğini, kırtasiyeciliğe yol açıp açmayacağını, düzenlemeyi gerekli kılan sebeplerin neler olduğunu, düzenlemede ilgili tarafların görüşlerinin alınıp alınmadığını,

yetki ve sorumlulukların verildiği kurumun doğru seçilip seçilmediğini göstermek üzere hazırlanan bir ön değerlendirme olarak kabul edilmektedir. Düzenleyici Etki Analizi başlığı altında söz konusu yönetmelikte, OECD ülkelerinin birçoğunda kullanılan on maddelik bir kontrol listesi hazırlanmıştır. Bu maddelerin düzenleme yapılmadan önce ayrıntılı ve doğru bir şekilde cevaplandırılması sonucunda düzenleyici etki analizi hazırlanmış (Ekici, 2007: 146) sayılmaktadır.

Yönetmeliğin Düzenleyici Etki Analizinin uygulanmasına yönelik hükümleri 2007 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, yürürlüğe girmesi halinde etkisi 10 milyon TL'yi geçebilecek kanun ve KHK taslaklarının bürokratik formaliteleri ve kırtasiyeciliği artırıp artırmadığı konusunda Düzenleyici Etki Analizine tabi tutulacağı ifade edilmiştir (Md. 24). Düzenlemelerin, yönetmelikte yer alan ölçütlere uygun şekilde hazırlanmaları kuşkusuz düzenlemeler arasında bir bütünlüğün, tutarlılığın sağlanmasına katkı sağlamaktadır. Öte yandan, hem Düzenleyici Etki Analizinin yapılması hem de düzenlemede kullanılan dilin anlaşılır olmasına, gerekçelerin ve dayanakların belirtilmesine dikkat edilmesi, düzenlemelerin iyi bir şekilde uygulanmasına imkân sunmaktadır. Böylece düzenlemelere dayanarak işlem yapan memurlar açısından da kolaylık sağlanmış olmaktadır. Ancak, bu denli hassas bir düzenlemede günün koşullarına uygun değişikliklerin yapılmamış olduğu gözlenmiştir. Bu da düzenlemenin kısmen yeteri ölçüde önemsenmediği izlenimi uyandırmaktadır.

3.1.2.2. Resmi Yazışma Kurallarının Belirlenmesi

Kamu bürokrasisinde, bürokratik formaliteler ve kırtasiyecilik daha çok yazışmalardan meydana gelmektedir. Kırtasiyeciliğin azalması öncelikle hızlı, basit ve ekonomik bir yazışma sisteminin oluşturulmasına bağlıdır. Çünkü, yazışmalar ne denli az ve kolay olursa kırtasiyecilikte o denli azalma yaşanır. Yazışma yöntemine daha çok önemli konularda başvurulmalı ve rutin, teknik günlük iş ve işlemler, hizmet ve faaliyetler sözlü onayla, talimatla ya da telefon yoluyla yapılmalıdır. Yazışmalar önemli olmalı, arşivlenebilme niteliği taşımalı ve teknik ve rutin yazışmalar basitleştirilmelidir. Öte yandan posta yöntemiyle yazışmaların sürdürülmesi yerine elektronik posta (e-posta) yöntemi kullanılmalıdır (Aytürk, 2001: 97). Bu aşamada resmi yazışmalarda bilgi ve iletişim teknolojileri araçlarının rolü ön plana çıkmaktadır.

Kamu bürokrasisi alanında oluşturulan iyi bir yazışma yönetiminin birçok olumlu sonuçları bulunmaktadır. Yazışma yönetimi, bürokratik işlemlerin daha etkili ve verimli olmasına, gereksiz yazışmaların önlenmesi ile yazışmaların daha nitelikli artmasına imkân sunmakta ve israfı önleyerek tasarruf sağlamaktadır (Odabaş ve Rukancı, 2004: 388). Öte yandan, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sonucunda geleneksel yazışma yöntemlerine alternatif olarak elektronik iletişim yöntemi ortaya çıkmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sosyal ve ekonomik hayatı derinden etkilemeye başlamasıyla, bu alandaki değişim ve gelişimin hız kazandığı gözlenmiştir. Türk kamu bürokrasisi alanında özellikle son yıllarda ağırlıklı olarak bilgisayarın kullanılmaya başlanmasıyla, kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen belge sayısında artış yaşanmıştır (Ekici, 2007: 132). Resmi belge üretiminde görülen bu gelişmeler, yeni arayışları da beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında yapılan resmi yazışmalarla ilgili olarak yazışma kurallarının değiştirilmesine ilişkin bir yönetmeliğin hazırlandığı görülmektedir (Odabaş,2005: 54-55). 2004 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile 25658 Sayılı Resmi Yazışmalarda Uygulanacak Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin amacı ise, “resmi yazışma kurallarını belirlemek, bilgi ve belge alışverişinin sağlıklı, hızlı ve güvenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak (Md. 1)” şeklinde ifade edilmiştir.

Yönetmelikle, uygulamada geçerliliğini yitirmiş hükümlerin değiştirilmesi, elektronik ortama ilişkin tanımlar ve elektronik belgelerin kullanımına yönelik hükümler içermesi bakımından önemlidir. Kâğıt belgeler üzerinde geçerli olan yazışma kurallarının belirlenmesinden ziyade yönetmeliğin esas amacı, 2004 yılında yürürlüğe giren Elektronik İmza Kanununun resmi belgeler üzerinde kullanılmasını sağlayacak ilkeleri belirlemektir. Elektronik İmza Kanunu ile söz konusu yönetmelik göz önüne alındığında, elektronik ortamda yürütülecek yazışmaların, resmi belge yönetiminin nasıl işletileceği konusunda büyük oranda çözüme ulaşıldığı söylenebilir. Ancak, Türkiye’de elektronik belgelerin dosyalama, ayıklama-imha, arşivlere nakil, sınıflandırma ve kullanıma açma aşamalarının hangi ilkelere uygun şekilde yapılacağını gösteren herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Bu konuda Kanada’da ve İngiltere’deki elektronik belge yönetimi programlarına benzer bir çalışmanın Türkiye’de yapılması

gerekmektedir (Odabaş, 2005: 55).

Yönetmelikle birlikte, kamu kurumlarının kendilerine ait internet siteleri kurarak bu sayfalar üzerinden elektronik imza ile yazışmalarını sürdürmeleri gerekmektedir. Sağlıklı ve güvenli bir resmi yazışma sistemi, kırtasiyeciliği azaltma konusunda önemli katkılar sunabilir. Yönetmelikle birlikte sade, basit ve anlaşılır kurallarla resmi yazışmalarda birlik sağlanmıştır (Ekici, 2007: 133). Ayrıca, resmi yazıların en fazla beş memur tarafından paraflanması kuralı getirilmiş (Md. 20), karar ve işlem sürecine hız kazandırılmıştır. Böylece resmi yazışmalarda kırtasiyecilik hafifletilmiştir. Öte yandan, ünlü bir yönetici olan Peter Drucker, elektronik ortama taşınan yazışmalardan sonra posta, kırtasiye ve personel giderlerinde uzun dönemde %30 oranında tasarruf sağlanacağı iddiasında bulunmuştur (Ekici, 2007: 133). Yapılan bir araştırmada ise oldukça farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Ofis araçları üreten ünlü bir firma tarafından yapılan araştırmaya göre, elektronik yazışmaya geçişin giderek yaygınlaştığı ancak kâğıt tüketiminde bir azalmanın yaşanmadığı ifade edilmiştir. Bunun ise e-posta mesajlarından, web sitelerinden ve elektronik ortamda belge saklamaya duyulan güvensizlikten kaynaklandığı ifade edilmiştir. Elektronik ortama geçişle birlikte belge üretiminde hızlı bir artışın yaşandığı gözlenmiştir. Bu durum, memurların ekrandan okumak yerine kâğıt üzerinden okumayı tercih etmesine, elektronik belgelerin bile kâğıda dökülerek arşivlenmesi alışkanlığına ve güvenlik sorununa bağlanmaktadır (Odabaş, 2005: 43). Dolayısıyla elektronik ortamda yapılacak resmi yazışmaların belirli standartlara kavuşturulması kısa süre içinde birtakım tasarrufların sağlanması anlamına gelmemektedir. Ayrıca yönetmelikle birlikte resmi yazışma kurallarının ayrıntılı düzenlendiği ve neredeyse hiç esnekliğin tanınmadığı dikkat çekmektedir. Resmi yazışmaların nasıl yapılacağının ve hangi kriterlere uygun şekilde düzenleneceğinin hükümlere bağlanması yerinde olmuştur fakat bu durum şekilciliğe yol açma ihtimalini de içinde barındırmıştır.

3.1.2.3. Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik

Kırtasiyeciliğin azaltılması konusunda 2009 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla 27305 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin

Yönetmelik hazırlanmıştır. Yönetmelik kısa olmasına rağmen kırtasiyeciliğin azaltılmasını ve bürokratik basitleştirme usullerini içermektedir (Küçükyavaş, 2013: 24). Yönetmeliğin amacı, etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanını esas alan ve şeffaf bir yönetim oluşturmak, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde sunulmasını sağlamak üzere, kamu bürokrasisi tarafından uyulması gereken usul ve esasları düzenlemektir (Md. 1).

Yönetmelikte kamu hizmetlerinin başvuru yapılan ilk kademedan vatandaşın sunulması ve başvuru alan ile karar veren yer arasında birden fazla kademenin oluşturulmaması (Md. 3) hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm, kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasını ve bürokratik işlemlerin kolayca sonuçlandırılmasını esas alarak, kamu kurum ve kuruluşlarının gerekli yetkilerle donatılması gerektiğine vurgu yapmıştır. Öte yandan kırtasiyeciliğe yol açan çok sayıda imza ve onay uygulamalarının da en aza indirilmesi gerektiğinden söz edilmiştir. Kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınarak e-devlet üzerinden sunumunun yapılması ve gerekli veritabanlarının oluşturulması suretiyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da erişimine açılması (Md. 4) hükme bağlanmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin sunumunda hız kazanılmış olacaktır. Ancak, bilgi ve iletişim teknolojilerine erişim imkânı bulunmayan vatandaşlar açısından bu durumun sorun teşkil edebileceği ifade edilebilir.

Yönetmelikte kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet standartlarını oluşturmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu doğrultuda oluşturulan hizmet standartları tablolarında, hizmetin adı, başvuru sırasında vatandaşlardan istenen belgeler, hizmetin tamamlanma süresi ve şikâyet birimlerine ilişkin bilgilerin yer alması gerektiği hükme bağlanmıştır. Söz konusu tablolar, hizmeti sunan kamu kurum ve kuruluşları tarafından vatandaşların kolay görebileceği panolarda, kurumsal internet adreslerinde ve e-devlet üzerinden duyurulmalıdır (Md. 6). Günümüzde bu ilkeler doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşları tarafından hizmet standartlarının hazırlandığı görülmektedir. Bu uygulama yardımıyla vatandaşlar, hizmeti nereden, hangi birimden, ne kadar sürede ve hangi evraklarla alabileceğini önceden bilmektedir. Yönetimin hizmet standartlarına bağlı olarak hizmet sunması, işlemleri gerçekleştirmesi; gecikmeleri, beklemleri, vatandaşların ne yapması gerektiğini bilmemeleri gibi sorunların bir noktaya kadar ortadan kalkmasına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla böyle bir uygulama sonucunda

kırtasiyeciliğin azaltılması sağlanabilir.

Kamu hizmeti almak isteyen ya da herhangi bir işlem yapmak isteyen vatandaşlardan ne tür belgelerin isteneceği de yönetmelik tarafından belirlenmiştir. Vatandaşların beyanının esas alınarak zorunlu olmadığı sürece vatandaşlardan belge istenmemesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Daha önceden vatandaşlarla ilgili kurumun eline geçen bilgi ve belgelerle birlikte elektronik ortamdan temin edilmesi mümkün olan belgeler vatandaşlardan istenmemelidir (Md. 8). Vatandaşları kamu kurum ve kuruluşlarında işlem yapmaktan, hizmet almaktan soğutan en büyük sorunlardan birisi, çok sayıda ve çoğu zaman gereksiz yere evrak istenmesidir. Yönetmelikle vatandaşlardan istenen belgelerin vatandaşın lehine olacak şekilde basitleştirilerek hükme bağlanması, kırtasiyeciliğin azaltılması açısından yararlı olmuştur.

Yönetmelik, tüm merkezi yönetim ve yerinden yönetim birimlerinin kamu hizmetlerini sunarken uymaları gereken ilkeleri ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik temel hükümleri içermektedir. Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinin ardından 2013 yılı sonu itibari ile Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığınca söz konusu yönetmelik esas alınarak 564 yönetmelik değişikliğine gidilmiştir. Toplamda 1048 belge azaltılmış, 215 hizmette noter onayı zorunluluğu kaldırılmış, 46 yetki merkezden taşraya ve 26 yetki valiliklerden alt kademelere aktarılmıştır (Küçükyavaş, 2013: 25).

3.1.2.4. Genel İdari Usul Kanun Tasarısı

Türkiye’de kamu bürokrasisinin en belirgin özelliklerinden birisi, siyaset ile yakın temas içinde olmasıdır. Bu anlamda kamu bürokrasisi genel olarak, merkeziyetçi, tutucu, takdir yetkisini siyasal iktidara göre şekillendiren bir yapı olarak ifade edilmektedir. Kamu bürokrasisinin öne çıkan özelliklerinden bir diğeri ise, bürokratik işlemlerde kuralların çok olması ve bunların karmaşıklığıdır. Aynı zamanda takdir yetkisinin de belirli ölçüde sınırlandırılması gerektiği yönünde talepler vardır (İğdeler, 2004: 101). Öte yandan, kamu bürokrasisi alanında kırtasiyeciliğin hâkim olduğu da unutulmamalıdır.

Kamu bürokrasisi alanında yaşanan sorunların önlenmesi için idari usullerle ilgili bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Günümüzde Türkiye’de idari usulle ilgili

birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler, daha çok dağınık bir görünüm sergilemektedirler. 1984 yılında bu alanın KHK ile düzenlenmesini öngören (Demir, 2011b: 315) 2977 Sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu çıkarılmıştır. Bu Yetki Kanununun 1988 yılında süresi dolunca, aynı yıl içinde 3481 Sayılı Yetki Kanunu çıkarılmıştır. Her iki Yetki Kanunu da aynı madde ve hükümleri içermiştir. Söz konusu kanunlar, Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisi vererek kırtasiyeciliği azaltma ve ihtiyaç duyulan düzenlemeleri yapma imkânı tanımayı amaçlamıştır. 3481 Sayılı Yetki Kanununun, idari usul ve işlemlerin yeniden düzenlenmesi amacıyla ihtiyaca cevap veremeyen kanunların ya da hükümlerin kaldırılmasını ve değiştirilmesini kapsadığı belirtilmiştir. Böylece her iki kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerle 30 idari usul ve işlem basitleştirilmiştir. Sürücü ehliyeti ve ruhsat alma, evlenme, nüfus, tapu gibi vatandaşları yakından ilgilendiren birçok işlem buna örnek olarak gösterilebilir (Ar, 1993: 187-188). Ancak 3481 Sayılı Yetki Kanunu daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Öte yandan, 1988 yılında Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmelikle yetkiler ve yazışma kuralları, dilekçelerin verileceği yerler, kurulların çalışma usulleri gibi konular düzenlenmiştir. İdari usulle ilgili olarak 2003 yılında Adalet Bakanlığı tarafından Genel İdari Usul Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı, 2008 yılında tekrar gözden geçirilip güncellenmiş ve ardından Başbakanlığa gönderilmiştir (Demir, 2011b: 315). Söz konusu çalışma 2014 yılı itibari ile tasarı niteliği taşımaya devam etmektedir.

Kamu hizmetleri ile ilgili olarak işlemlerin ve uygulama usullerinin kurallara bağlanması gerekmektedir. Türkiye'de bu konuda bazı alanlarda hiç düzenlemenin yapılmadığı bazı alanlarda yapılan düzenlemelerin ise dağınık halde oldukları görülmektedir. Dolayısıyla, idari usul kurallarının çeşitli düzenlemelerde ortaya koyulduğu göze çarpmaktadır. İdari usul alanında görülen bu dağınıklık, kamu bürokrasisine idari usul ve yöntemleri belirleme konusunda geniş bir hareket alanı ve takdir yetkisi bırakmaktadır (İğdeler, 2004: 101). Bu açıdan, kamu bürokrasisinin belirli bir hareket alanına kavuşturulmasının ve belli standartlarla sınırlandırılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. İdari usulün vatandaş-devlet ilişkisini dengeleyici bir yönü bulunmaktadır. İdari usul, vatandaş-devlet ilişkisinde vatandaşa güvence sağlarken; yönetime birtakım standartlar getirmektedir. Kamu bürokrasisinde görev yapan

memurların belirli standartlarla sınırlandırılmaları, kamu hizmetlerinin ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesini, hız kazanmasını (Kuyumcu, 2010: 171, 173) ve sonuç olarak kırtasiyeciliğin azalmasını sağlayacaktır. İdari Usul Yasa Tasarısının kanunlaşması halinde kamu bürokrasisi alanında kırtasiyeciliğin azaltılması ve bürokratik işlemlerin basitleştirmesi yönünde yapılan çeşitli düzenlemelerin tek bir çatı altında toplanması ve bir bütünlüğün sağlanması açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

3.2.1.5. Diğer Hukuki Düzenlemeler

Kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları kanun, KHK, yönetmelik gibi düzenlemelerin yanında birçok genelgeye de konu olmuştur. 1992 yılında çıkarılan 1 numaralı Başbakanlık Genelgesinde, devletin hizmet anlayışı ortaya konulmuş ve kamu bürokrasisinin her düzeyinde görev alan memurların uyması ve uygulaması gereken esaslar belirtilmiş ve vatandaş-devlet ilişkileri düzenlenmiştir. Öte yandan, yönetimi geliştirme, yönetimde etkinliği ve verimliliği yükseltme, idari işlem ve usulleri basitleştirme konusunda başka genelgeler de yayımlanmıştır. 1993 yılında çıkarılan 4239 Sayılı Genelgede, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, hızlandırılması, mevzuatın ayıklanarak sadeleştirilmesi, maliyetleri azaltıcı, verimliliği yükseltici tedbirlerin alınması ve metotlar geliştirilmesi istenmiştir. 1994 yılında çıkarılan 274 Sayılı Genelgede de aynı konuya değinilmiş ve yönetimde etkinliğin sağlanması, görevlerin zamanında ve verimli şekilde yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi ve söz konusu raporların belli aralıklarla Başbakanlığa sunulması istenmiştir. 1995 yılında çıkarılan 208 Sayılı Genelgede yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlayıcı bürokratik işlemlerle ilgili konular ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Aytürk, 2001: 110).

2004 yılında çıkarılan Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme Yılı Genelgesinde, bürokratik işlem ve süreçlerin değerlendirilerek özellikle vatandaşlarla ilgili işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşlardan istenilecek belgelerin azaltılması, hizmetlerin kısa sürede sonuçlandırılması istenmiştir¹².

¹² Genelgede birçok husus belirtilmiş ve 2004 yılı içinde kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen çalışmalar Başbakanlığa iletilmiştir. Kurulan bir değerlendirme komisyonu tarafından değerlendirmeye

2008 yılında çıkarılan 26882 Sayılı Adres Kayıt Sistemin Uygulanması Genelgesinde kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılmasından öncelikli hedef olarak söz edilmiştir. Bu kapsamda, kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen iş ve işlemlerde, vatandaşlardan ikametgâh belgesi ile nüfus kayıt örneğinin istenmeyeceği, bu belgelerin Kimlik Paylaşımı Sisteminden elde edileceği belirtilmiştir.

3.1.3. AB'nin ve Diğer Uluslararası Örgütlerin Kırtasiyeciliği Azaltma Çalışmalarına Etkileri

Türkiye’de kamu bürokrasisi alanında yapılan birçok çalışmanın arka planında uluslararası örgütlerin bulunduğunu söylemek yanlış olmaz. Özellikle, 1990’lı yıllarda ivme kazanan küreselleşme sürecinin etkisiyle birlikte uluslararası örgütlerin faaliyetlerinde de gözle görülür bir artışın yaşandığı bilinmektedir. Bu kapsamda, Türkiye’nin de üyesi olduğu ya da yakın ilişki içinde bulunduğu AB, IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi ekonomik ve siyasi nitelikleri ağır basan uluslararası örgütler tarafından, kamu bürokrasisi alanında birtakım çalışmalar yapılmış ve özellikle (Türkiye’nin de aralarında bulunduğu) gelişmekte olan ülkelere yönelik çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Türk kamu bürokrasisi alanında yürütülen kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları üzerinde de söz konusu uluslararası örgütlerin önemli etkileri bulunduğu söylenebilir.

Uluslararası örgütlerin, devletlerin ne yapması gerektiği ya da çeşitli alanlardaki politikalarının ne olması gerektiği konularındaki görüşleri kamu bürokrasisinin nasıl şekilleneceğini etkilemektedir (İsbir ve Altunok, 2013: 17). Genel olarak bakıldığında, uluslararası örgütlerin Türk kamu bürokrasisine yönelik çalışmaları arasında yer yer kırtasiyeciliğin doğrudan ele alındığı fakat genelde, kırtasiyeciliği artıran ya da yakından ilgilendiren birtakım bürokratik sorunların ele alınmaya çalışıldığı, bu sorunlarla ilgili çözüm önerilerinin sunulduğu saptanmıştır. Öte yandan, Türkiye’de kırtasiyeciliğin azaltılması amacıyla yapılan birtakım çalışmaların Türkiye ile ilgili hazırlanan çeşitli raporlarda değerlendirildiği görülmüştür.

alınan 98 projeden beş tanesinin ödüllendirilmesine karar verilmiştir. Birincilik ödülüne PTT Genel Müdürlüğü layık görülmüştür. Bürokratik işlemlerin ve süreçlerin azaltılması, vatandaşlarla ilgili işlemlerin basitleştirilmesi ödülü Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğüne verilmiştir (Ekici, 2007: 141).

Söz konusu uluslararası örgütler göz önüne alındığında, kamu bürokrasisi alanında yapılan idari reform çalışmalarını en çok etkileyen AB olmuştur. Türkiye ile AB arasındaki ilişki 1959 yılına kadar uzanmaktadır. 1963 Ankara Antlaşması ile öngörülen gümrük birliği 1995 yılında gerçekleştirilmiştir. Ardından 1999 yılında Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiştir. Bu süreçle birlikte AB müktesebatının Türk iç hukukuna dâhil edilmesi ile birlikte idari reformların gündemi de belirlenmiştir. Tam üyelik konusuna öncelik veren Türkiye'nin, kamu bürokrasisi alanında birtakım idari reformları hayata geçirilmesi gerekmektedir (Kalağan, 2010a: 188). Bu kapsamda, Türkiye'nin AB üyelik sürecinde kamu bürokrasisi, önemli bir başlık haline gelmiştir. Kamu bürokrasisiyle ilgili gelişme ve değerlendirmeler AB tarafından hazırlanan İlerleme Raporlarında yer almaktadır. 1998 yılından beri düzenli şekilde hazırlanan ilerleme raporları, aday ülkelerde gerçekleşen uygulamaların ve bu ülkelerin taahhüt ettiklerini ne oranda yerine getirdiğinin değerlendirildiği metinlerdir (Avaner, 2013: 27). Öte yandan, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ve Uzun Vadeli Stratejisinde stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, mali kontrol ve performans denetimi gibi uygulamaların kamu bürokrasisi alanında girilen yeniden yapılanma sürecinde hayata geçirilmesi gerektiğine vurgu yapılmıştır. Öte yandan, merkeziyetçiliğin azaltılması ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi, yetki devrinin yapılması, vatandaş odaklı ve esnek olunması, kuralcılığın, kırtasiyeciliğin azaltılması, hizmetlerde etkinliğin sağlanması gibi birtakım ilkelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 91).

AB ile girilen yakın ilişkilerden sonra idari reform konusu, 1998 ve 2001 tasarılarının ardından giderek somutlaşmış ve 2003 tarihinde kamu bürokrasisi alanında bütüncül bir değişimle birlikte belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, yerel yönetimleri kapsayan yasal değişiklikler yapılmış ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Böylece, görev, yetki ve kaynak dağılımında rasyonel ilkeler gözetilmeye çalışılmış ve daha katılımcı ve demokratik bir kamu bürokrasisi oluşturulmak istenmiştir. Öte yandan, kamu hizmetlerinin kaliteli, hızlı, etkili ve verimli şekilde sunulması için görev, yetki ve sorumluklar belirlenmiştir (Öktem ve Canan, 2009: 163-165).

1998 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda kamu bürokrasisi konusuna doğrudan değinilmediği görülmektedir. Yürütme başlığı altında Türk kamu bürokrasisinde yolsuzluk, kayırma ve nüfuz kullanma gibi (İlerleme Raporu, 1998: 9) kırtasiyeciliğin yol açtığı sorunların bulunduğu değinilmiştir. 1999 yılı İlerleme Raporunda, yolsuzluk ve usulsüzlükler üzerinde durulmuş ve Türkiye’de memur alımında merkezi bir sınav sisteminin getirilmiş olması olumlu karşılanmıştır 2000 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda ise, adem-i merkeziyet temelinde yerel yönetimler reformuna gönderme yapılmıştır. Bu kapsamda kırtasiyeciliği artıran merkeziyetçi anlayıştan vazgeçilmesi gerektiği hatırlatılmıştır. Öte yandan, iş ortamını tanımlayan düzenlemelerin basitleştirilmesi yönünde ilerlemenin kaydedilmediği belirtilerek (Kurt ve Uğurlu, 2007: 97) prosedürlerin azaltılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

2001 yılı İlerleme Raporunda müktesebat kapsamında çeşitli düzenlemelerin ve kamu bürokrasisinin basitleştirilmesi gerektiği yönünde ifadelere yer verilmiştir (İlerleme Raporu, 2001: 9, 71). Bu raporda, kamu bürokrasisinin bir bütün olarak verimli işlemediği ve yolsuzluklara uygun ortam hazırladığı ifadesi tekrar edilmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 98).

2002 yılı İlerleme Raporunda özel sektörün önünü tıkayan gereksiz formalitelerin ve kırtasiyeciliğin azaltılması için bir planlamadan söz edilmiştir. Doğrudan yabancı yatırım girişi, idari usullerin basitleştirilmesi ve bürokratik engellerin kaldırılması suretiyle teşvik edilmelidir. Hizmet sunumu için gerekli prosedürlerin basitleştirilmesini sağlamak amacıyla mevzuatın gözden geçirilmesi gerekmektedir (İlerleme Raporu, 2002: 51, 58, 124).

2003 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda yolsuzlukla mücadelede, kamu kurumları arasında iletişimin yetersizliği ve idari usullerin işleyişinin zaman alışı, kurumların farklı düzenlemelere tabi olduğu parçalanmış kamu bürokrasisi ve görev-yetki dağılımındaki dengesizlik başarısızlığa yol açtığı, başka bir ifadeyle, yolsuzlukların kırtasiyecilik yüzünden önlenemediği ifade edilmiştir. Öte yandan, bir önceki ilerleme raporunda belirtilen özel sektörün, yabancı yatırımcıların önünde bulunan mevcut bürokratik engellerin, yapılan çalışmalarla azaltılmasından olumlu şekilde bahsedilmiştir (DPT, 2003: 113, 131).

2004 yılı İlerleme Raporunda, kamu bürokrasisi alanında hazırlanan reform çalışmalarına yer verilmiştir. Kamu bürokrasisinin merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıdan, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüşeceği ifade edilmiştir. Bu çalışmaların kamu bürokrasisinin modern standartlara ve uygulamalara kavuşturulması ihtiyacına yanıt verdiği belirtilmiştir (Akdoğan, 2008: 164).

2005 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda, çeşitli ekonomik faaliyetleri engelleyen gereksiz bürokratik süreçlerin ve formalitelerin bulunduğu ifade edilmiş, bu konuda gerekli çalışmalara ihtiyaç duyulduğu kaydedilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2005).

2004 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının veto edilmesi; merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev-yetki dağılımının yeniden yapılması, yönetimin rasyonelleştirilmesi ve vatandaşlara karşı duyarlılığının artırılması konularında gelişmenin sağlanamamasına yol açmıştır. 2006 yılı İlerleme Raporunda, sosyal güvenlik alanında yapılan yasal düzenlemelerle mevzuatın basitleştirildiği ve kırtasiyeciliğin azaltıldığı belirtilmiştir. Öte yandan, veto edilen Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı alanında gelişmenin yaşanmadığı, bundan dolayı yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleşmediği, yerel yönetimler alanında çeşitli çalışmalar yapıldığı ancak bunların yeterli olmadığından bahsedilmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007: 101). 2006 yılında Düzenleyici Etki Analizini mevzuata kazandıran düzenlemenin yapılması olumlu karşılanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2006: 5).

2007 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda, kamu bürokrasisi alanında kırtasiyeciliğin azaltılması konusuna daha çok önem verilmesi gerektiğine işaret edilmiştir. Mevzuat alanında güncelliğini yitirmiş genelgelerin kaldırılması, e-devlet alanında ilerlemelerin sağlanması olumlu karşılanmıştır. 2008 yılında yayımlanan İlerleme Raporunda, kamu hizmeti sisteminin iyileştirilmesi, kamu bürokrasisinin yükünün hafifletilmesi, etki değerlendirilmelerinin yapılması, idari prosedürlerin basitleştirilmesi gerektiğine değinilmiş (Avaner, 2013: 45), kırtasiyeciliğin azaltılması yönünde çalışmaların yapılması gerektiğine gönderme yapılmıştır.

2009 yılı İlerleme Raporunda, kamu bürokrasisi alanında yapılan çalışmaların yetersiz olduğu ve öncelikle bürokratik işlemlerin azaltılması ve yönetim sürecinin

basitleştirilmesi gerektiği dile getirilmiştir (Avaner, 2013: 47).

2010 yılında Türkiye'ye sunulan İlerleme Raporunda, kamu bürokrasisi alanında hizmet standartlarının geliştirildiği bunun yanında, kamu hizmetlerini etkili, verimli ve kaliteli sunmak amacıyla e-devlet konusunda çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2010: 10).

2011 yılında sunulan İlerleme Raporunda, kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliğin azalmadığı ve yerel yönetimler alanında yetki devri sorununun devam ettiği vurgulanmış, Düzenleyici Etki Analizinin başarılı şekilde uygulandığına yer verilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011: 11-12).

2012 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda, idari işlemlerin basitleştirilmesi ve kamu hizmetlerinin e-devlet üzerinden sunulmasına ilişkin çalışmaların devam ettiği, ancak, mevzuat kalitesinin artırılması yönünde ilerlemenin kaydedilmediği dile getirilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012: 12).

2013 yılında hazırlanan İlerleme Raporunda, bir önceki raporla aynı ifadelere yer verilmiş ve kamu hizmeti alanında kapsamlı bir reforma duyulan ihtiyacın devam ettiği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013: 9-10). Öte yandan, kırtasiyeciliğin, katılım ve finansal kaynak sağlama konularında sivil toplum kuruluşları faaliyetlerine engel olmaya devam ettiği ifade edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2013).

AB tarafından hazırlanan raporlarda, Türkiye'deki mevcut kamu bürokrasisinin işleyişinin, verimlilik, etkililik, şeffaflık ve rasyonaliteden uzak olduğuna vurguda bulunularak, kamu bürokrasisi için yeni bir model önerilmekte ve bu yeni model büyük ölçüde yeni kamu yönetimi yaklaşımıyla benzerlik göstermektedir (Kurt ve Uğurlu: 2007: 105). Bu kapsamda, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliğin hâkim olduğu ve yaklaşık olarak bütün raporlarda kırtasiyeciliğin azaltılması için çalışmaların yapılması ve bu doğrultuda idari usullerin basitleştirilmesi, bürokratik engellerin ve formalitelerin azaltılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, kırtasiyeciliği artıran merkeziyetçilikten vazgeçilip yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleştirilmesinin önemi üzerinde durulmuştur.

Türk kamu bürokrasisini etkileyen bir başka uluslararası örgüt OECD'dir.

Türkiye ile OECD arasındaki ilişki 2000’li yıllarla birlikte önemli ölçüde canlanmıştır. OECD, uluslararası saygınlığı ve geçerliliği olan çalışmalar yapan bir düşünce kuruluşudur. Bu çalışmalar yardımıyla üye ülkeler kamu bürokrasilerini iyileştirmek için uygulamalarını gözden geçirme yoluna gitmektedirler (Coşkun, 2013: 106).

OECD, kamuda piyasayla barışık olmayı, piyasa araçlarını kullanmayı, ekonomikliği, rekabeti savunan işletme yönetim tekniklerinin benimsenmesi için çalışmış ve sonra reform çalışmalarını uygulamaya koymuştur. Düzenleyici reform çalışmaları özelleştirmelerle sermayeye yeni alanlar açmayı amaçlamış, düzenlemelerin, özellikle uluslararası sermayenin yatırımları için kolaylık sağlayacak şekilde basitleştirilmesini, bürokratik engellerin azaltılmasını hedef haline getirmiştir (Turgut, 2010: 29). OECD, kamu bürokrasisindeki idari reform konusuna regülasyon ve deregülasyon şeklinde iki farklı kavramla yaklaşmaktadır. Regülasyon kavramı Türkçeye “düzenleme” şeklinde çevrilmiştir (Güler, 2003: 3). Bu kapsamda OECD düzenlemeyi, devletin, piyasayı kısıtlayan ya da ona yükümlülükler dayatan her türlü yasal araçlarını içine alacak şekilde tanımlamaktadır (Turgut, 2010: 35). Ancak genel anlamda düzenlenme, kanun, KHK, tüzük, yönetmelik gibi karar metinlerine verilen isimdir (Güler, 2003: 3). Görüldüğü üzere OECD’nin düzenleme kavramına yüklediği anlam bu kavramın genel anlamından oldukça farklıdır. Öte yandan, deregülasyon ise ekonomik faaliyetleri canlandırmak için belli düzenlemelerin tamamen ya da kısmen kaldırılması olarak tanımlanmakta ve idari reformlar açısından bir ön koşul olarak görülmektedir. Kurationsızlaştırma ya da serbestleştirme olarak Türkçeye çevrilen deregülasyon, bir alanda devletin yetkilerini ortadan kaldıran, karar alanını sınırlandıran düzenlemeler olarak ele alınmaktadır. İdari reform çalışmalarının ana unsuru, açık ve rekabetçi bir piyasanın sağlanması ve devletin buna uyum sağlaması, bu yapının geliştirilmesi için ülkelerdeki düzenlemelerin gözden geçirilmesi, gereksiz ve yetersiz olanların kaldırılması ve ekonomik koşullara göre ayarlanmaların yapılmasıdır (Turgut, 2010: 35-36). OECD’nin Türkiye incelemesinde Düzenleyici Etki Analizine yer verilmiştir. Çünkü, Düzenleyici Etki Analizi karar alma mekanizmasının değiştirilmesi açısından büyük bir öneme sahiptir (Turgut, 2010: 48). OECD, kamu bürokrasisi alanındaki düzenlemelerin basitleştirilmesini, kırtasiyeciliğin azaltılmasını önermekte ve bu yönde çalışmalarını sürdürmektedir. Ancak, bu çalışmaların amacı piyasaya engel olmayan hatta piyasaya hizmet eden, onu koruyan ve kendi içinde iyi işleyen bir kamu

bürokrasisi oluşturmaktır.

İşletmeler üzerindeki bürokratik yüklerin tespiti ve azaltılması amacıyla OECD'ye üye bazı ülkelerin katılımıyla ortak bir projeye imza atılmıştır. Projeye birlikte bürokratik yüklerin ölçülmesinde Standart Maliyet Modelinin¹³ kullanılması ve yaygın hale getirilmesi amacı güdülmüştür. Standart Maliyet Analizi, İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından da kullanılmaktadır. Modelin uygulanması sonucunda ortaya çıkan maliyetler ve siyasi liderlik, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik çalışmaların itici gücünü oluşturmaktadır (Ekici, 2007: 132, 145). OECD, Türk kamu bürokrasisi alanında Düzenleyici Etki Analizi ve Standart Maliyet Analizi adlı iki proje ile kırtasiyeciliğin azaltılmasına katkıda bulunmuştur. Ancak her iki projenin de öncelikle özel sektörün önündeki bürokratik engellerin kaldırılması amacını taşıdıkları görülmektedir. Kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına ekonomik temelli bir bakış açısı ile yaklaşıldığı görülmektedir. Kırtasiyeciliğin ekonomik bir boyut taşıdığı bilinmekle birlikte tamamen bundan ibaret bir sorun olmadığı da bir gerçektir. Esas amaç, piyasanın nasıl daha iyi işleyebileceğine çözüm bulmaktır.

Dünya Bankası, Türk kamu bürokrasisi alanında yaşanan reform çalışmalarını etkileyen önemli bir uluslararası örgüttür. Dünya Bankası'nın, gelişmekte olan ülkelere verdiği krediler, birtakım kriterlere dayanmaktadır. Yapısal Uyum Politikaları olarak isimlendirilen kriterler her ülke için farklılık taşımakla birlikte, devletin sınırlandırılması, rekabete dayalı piyasanın oluşturulması, kamu bürokrasisinde reforma gidilmesi ortak kriterlerdendir. Dünya Bankası, kredi sağladığı ülkelere piyasa ekonomisini güçlendirecek şekilde reforma gitmelerini şart koşmakta, kamu bürokrasisinin yeniden düzenlenmesini de buna dâhil etmektedir (Kalağan, 2010a: 178-179). Dünya Bankası, kredi sağladığı ülkelerin ulusal çıkarlarını korumak ve kollamak yerine, dünya kapitalist sisteminin devam etmesi için çalışmalarını sürdürmektedir (Güler, 1995: 28).

Türkiye ile Dünya Bankası arasında yapılan anlaşmalar sonucunda 24 Ocak

¹³ Standart Maliyet Modeli, vatandaşları ve özel sektörü yoran bürokratik engellerin ölçülmesini sağlayan sayısal bir yöntemdir. Modelin uygulanmasından sonra elde edilen veriler kırtasiyeciliğin azaltılmasında kullanılmaktadır. Modelin sonuçları, mevzuatın tamamının ya da herhangi bir maddesinin doğurduğu kırtasiyeciliği de göstermektedir. Model, kırtasiyeciliğin azaltılmasına yardımcı olacak sayısal veriler sunan bir ölçme ve değerlendirme yöntemidir (<http://tr.yenisehir.wikia.com>, 2014).

1980 Kararları uygulamaya konulmuştur. Bu süreçle birlikte Türkiye’de idari reform kavramı bir kenara bırakılarak yapısal uyum sürecine geçilmiştir. Yapısal uyum politikaları, siyasal alan ile ekonomik alanın yeniden şekillendirilmesi anlamına gelmektedir. Dünya Bankası tarafından Türkiye’ye sağlanan kredi yardımları merkezi yönetimde, kamu bürokrasisinde ve kamu personel yönetiminde reform yapma koşuluna bağlanmıştır. Burada asıl amaç, devlet ile piyasa arasında işbirliğinin yapmasını sağlamaktır (Kalağan, 2010a: 180-181). Bu uygulamalar ile dünya ölçeğinde devletin işlevleri yönetim, yerelleşme, hesap verebilirlik gibi ilkelerle yeniden sorgulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede merkezîyetçi bir yönetim anlayışı sergileyen Türk kamu bürokrasisi, Dünya Bankası tarafından yönetim ve yerelleşme yönünde şekillendirilmeye çalışılmaktadır (Emini, 2009: 40). Dünya Bankası, devletin piyasadan çekilmesini ve piyasa lehine sonuçlar üreten bir kamu bürokrasisinin oluşturulmasını arzulamaktadır. Bu kapsamda, kırtasiyecilikle işleyen ve ekonomik faaliyetlerin önünü tıkayan bir kamu bürokrasisi Dünya Bankası için ciddi bir sorun teşkil etmektedir.

Türkiye’nin 1950’li yıllardan beri ilişki kurduğu uluslararası örgütlerden birisi de IMF’dir. Dünya Bankası ile benzer nitelikler gösteren IMF’nin temel özelliği, mali destek sağlayacağı ülkelerin uygulayacakları ekonomik politikaları belirlemesidir. IMF tarafından sağlanan mali yardımların bir kısmı doğrudan yönetimin iyileştirilmesine yöneliktir. Türkiye, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde IMF İstikrar Politikalarında savunulan küreselleşme sürecinde ayakta kalabilmenin sadece piyasa ile gerçekleştirebileceği savunusundan hareket ederek, kamu bürokrasisinin piyasaya uyumlu hareket etmesini sağlayacak düzenlemelere gitmektedir (Kalağan, 2010a: 176-178). Türkiye’de yapılan idari reform çalışmalarının arka planında IMF’nin de bulunduğu görülmektedir.

AB, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası örgütlerin Türk kamu bürokrasisi açısından öne sürdükleri politikaların hemen hemen benzer nitelikte ve genelde piyasa temelli oldukları görülmektedir. Bu kapsamda, daha çok piyasa yönünde çalışan bir devlet ve kamu bürokrasisi modelinin sağlanması için çalışmalarını sürdürmektedirler. Türkiye’de yürütülen bürokratik formalitelerin azaltılması, israfa, bekletmeye, gecikmelere dayalı kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması gibi çalışmaların bir yönüyle iç ihtiyaçların sonucunda bir yönüyle de

(uluslararası örgütler gibi) dış aktörlerin etkisiyle ortaya çıktığı ifade edilebilir.

3.2. KIRTASIYECİLİĞİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALARIN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Türk kamu bürokrasisi alanında görülen idari reform girişimlerini Osmanlı Devleti'nin son yıllarına kadar geriye götürmek mümkündür. Öte yandan, kırtasiyeciliği azaltmayı da amaçlayan ilk kapsamlı idari reform çalışmalarının Cumhuriyet Döneminden sonra yapılmaya başlandığı görülmektedir. Bu idari reform çalışmalarında doğrudan ya da dolaylı şekilde kamu bürokrasisi alanında görülen kırtasiyecilik sorununa ve çözüm önerilerine yer verildiği göze çarpmaktadır. Gerek yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan çalışmalarda gerekse de yerli çalışmalarda, kamu bürokrasisinin örgütsel yapısından ve görev-yetki dağılımından kaynaklanan sorunlara ağırlık verildiği görülmektedir (Emre, 1991: 270).

Cumhuriyet Döneminin ilk yıllarında yabancı uzmanlara karşı sergilenen katı tutum zamanla gevşeyerek yerini pragmatik politikalara bırakmıştır. Yabancı uzman raporlarının literatürde yaygın olarak bütünlükten uzak ve sistematiklikten yoksun oldukları, yeterli araştırma ve incelemeye dayanmadıkları, kişisel görüşler içerdikleri ve kısa zamanda hazırlandıkları ileri sürülmektedir. Ancak, gerçekte en kapsamlı araştırmaların ve raporların yabancı uzmanlar tarafından hazırlandığı görülmektedir. Öte yandan bu çalışmalar, kısmen uygulamaya döküldüğü, döneme tanıklık ettikleri ve tarihe not düştükleri için önemlidirler (Yayman, 2008: 200-201). Daha sonraki yıllarda yapılan yerli çalışmalarda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan bu raporlar değerlendirilmiş ve bunlardan yararlanılmıştır. Ayrıca, yabancı uzman raporlarını uygulamaya koyacak, onların ne ölçüde gerçekleştirilmeye çalışıldığını denetleyecek herhangi bir kurumun bulunmadığı ifade edilebilir. Planlı döneme kadar yapılan idari reform çalışmalarının daha çok ihtiyaç duyuldukça başvurulmuş gelişigüzel çalışmalar oldukları savunulmaktadır (Terzi, 2012: 414). Bu çalışmalardan beklenen başarının elde edildiği söylenemez. Yabancı uzman raporları ile planlı dönem boyunca idari reform alanında gerçekleştirilen çalışmalar karşılaştırıldığında, yapılan saptamaların ve önerilerin çok farklı olmadıkları ve sorunların güncelliklerini korudukları anlaşılmaktadır. Planlı döneme kadar olan idari reform çalışmalarının yeterli

olmadıkları ileri sürülmektedir. Ayrıca idari reformların başarıya ulaşması için vatandaşların inandırılması, bilgilendirilmesi konusu göz ardı edilmiştir. Böylece, reform çalışmalarına toplumsal destek sağlanamamıştır. İdari reformların gerçekleşmesini sağlayacak olan nitelikli personel sorunu üzerinde de yeterince durulmamıştır (Tortop vd., 2007: 469).

Planlı dönem içinde yapılan idari reform çalışmalarının ortak özelliği, genelde hepsinin kriz sonrası dönemlerde yapılmasıdır. Ancak Türk kamu bürokrasisinin sorunları hemen her dönem güncelliklerini koruduklarından dolayı köklü değişim girişimlerinin kriz dönemlerinin sonrasına rastlamasını olağan karşılamak gerekir (Uluğ, 2004: 7-8). Olağan dışı olan, bu çalışmaların sil baştan yapılması, büyük miktarlarda kaynak ve emek harcanmasına rağmen birbirini tekrar etmekten ve eleştirmekten öteye gidememeleridir.

Türkiye’de yaşanan hızlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler siyasal iktidarların kısa süreli olmalarına yol açmıştır. Bu durum idari reformları sahiplenecek siyasal bir iradenin sağlanamaması anlamına gelmektedir. Reform çalışmalarının zamanla bir kısım insanlarla özdeşleştiği ve bu kişiler iktidardan uzaklaştıklarında reformların ortada kaldığı görülmektedir. Bu süreç zamanla bir döngü halini alarak idari reform çalışmalarından beklenen sonuçların alınmasını engellemiştir (Tortop vd., 2007: 470).

İdari reform çalışmalarının başarısızlığı aynı zamanda kırtasiyeciliğin azaltılamamasına da yol açmıştır. 1950’li yıllardan sonra başlatılan kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmaların tarihi süreci göz önüne alındığında, kırtasiyecilik sorununun ne vatandaşlar tarafından ne de yönetim tarafından doğru bir şekilde anlaşıldığı gerçeği ortaya çıkmaktadır (Kazancı, 2003: 10). Kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla yapılan ilk ciddi girişim 1966 yılında TODAİE tarafından başlatılan Kırtasiyecilikle Savaş Programı¹⁴ olmuştur. Bu programın amacı kırtasiyeciliği merkezi bir birim sıfatıyla ele almak değildir. Kırtasiyeciliği azaltma konusu her kamu kurumunun kendi görevi olmaya devam etmiştir. Asıl amaç, tüm vatandaşları ilgilendiren çeşitli bürokratik işlemleri basitleştirmek, kırtasiyecilik konusunda duyarsız

¹⁴ Kırtasiyecilikle Savaş Programı 1966 yılında başlatılmış ve sınırlı ölçüde başarı sağladıktan sonra 1968 yılında fiilen son bulmuştur. Daha sonra kurulan İdari Danışma Merkezi uzun bir ilgisizlikten sonra 1972 yılında sessiz sedasız kapatılmıştır. Bu çalışmalara neden son verildiği konusunda hiç kimse hiçbir yetkiliye bunun sebebini sorma gereği duymamıştır (Mıhçıoğlu, 2003: 395).

olan yönetimi harekete geçirmek ve kamu kurumlarının bu tür çalışmaları kendi bünyelerinde sürekli hale getirmelerini sağlamaktır (Emre, 1991: 270). Kırtasiyecilikle Savaş adı altında yürütülen çalışmalarda kısmen başarı sağlanmış olsa da kırtasiyecilik sorunu, tüm yönleriyle irdelenip gözler önüne serilmemiştir (Kazancı, 2003: 10). Gerek idari reform çalışmalarında gerekse de kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik diğer girişimlerde kırtasiyeciliğin yüzeysel ve dar bir kapsamda ele alındığı ifade edilebilir.

Hemen hemen her yeni hükümet döneminde kırtasiyeciliğin azaltılması gündeme taşınmıştır. Bu kapsamda, kimi zaman geçici komisyonlar kurulmuş, kimi zamansa sorun tamamıyla TODAİE'ye havale edilerek bir sonuç beklentisi içine girilmiştir. Bazı hükümet dönemlerinde kırtasiyeciliğin O ve M birimlerinin kurulmasıyla çözüleceği düşünülerek kamu kurumlarında O ve M merkezlerinin oluşturulmasına ağırlık vermiştir. Her idari reform öncesi yeni söylemler ortaya atılmasına karşın herhangi bir başarı kaydedilememiştir (Kazancı, 2003: 10). İdari reformların belli bir strateji yardımıyla yapılmaması bu durumun sebepleri arasında gösterilebilir.

Kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik önemli bir çalışma olan MEHTAP Raporu, kırtasiyeciliğin memurlar tarafından değil, dışarıdan bir güç tarafından yaratıldığını kabul eden bir yaklaşım sergilemiştir. Buradan memurların bu durumdan rahatsızlık duydukları ve başka işlere vakit ayıramadıkları sonucu ortaya çıkmaktadır. Fakat böyle bir yaklaşımı kabul etmek son derece güçtür. Çünkü kırtasiyeciliğin ortaya çıkmasında ve artmasında memurların rolünü görmezden gelmek büyük bir yanılgıdır. Bu son derece yerinde bir tespittir. Ancak MEHTAP Raporunun özetinde, “her kurum kendisiyle ilgili konularda var olan işlemleri yazılı olarak açıklamalı” denilerek kırtasiyeciliğin yasal hale getirilmeye çalışıldığı (Kazancı, 2003: 11) ileri sürülmektedir. Bürokratik işlemlerin yazılı hale getirilmesi öne sürülürken kırtasiyeciliği artırma amacının güdülmediği düşünülmektedir. Burada ifade edilmeye çalışılan, bürokratik işlemlerin yazılı hale getirilerek hangi işlemin hangi kamu kurumu ve personel tarafından ve nasıl yapıldığı gibi noktaların açıklığa kavuşturulmak istenmesi olabilir.

Planlı dönemde yapılan kapsamlı idari reform çalışmalarının, içinden çıktıkları toplumsal ve siyasal ortamdan, uluslararası gelişmelerden koparıldığı ve amaçların görmezden gelindiği saptanmıştır. Bu, çalışmaların başarısızlığı açısından önemli bir

bulgudur. MEHTAP Raporu, İdari Danışma Kurulu Raporu ve KAYA Raporu farklı zamanlarda ve farklı koşullar içinde hazırlanmalarına rağmen, birbirlerinin tekrarı olan, birbirini tamamlayan en kapsamlı reform çalışmalarıdır. Rapor metinlerinin incelenmesi sonucunda son iki raporun MEHTAP Raporunun özeti şeklinde olduğu anlaşılmıştır (Yayman, 2008: 251). Bu açıdan, kamu bürokrasisinde kırtasiyecilik başta olmak üzere bürokratik sorunların çözülemediği ve buna karşın, çalışmalarda sorunlar karşısında olumlu yönde herhangi bir yaklaşım ve yöntem değişikliğine gidilmediği ortaya çıkmaktadır.

1970-1980 döneminde kamu bürokrasisinde var olan sorunların çözülmesi yönünde herhangi bir olumlu gelişme olmamış aksine, bozulmalar, sorunlar daha da artmıştır. 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin ardından kamu bürokrasisi alanında birtakım girişimler başlamıştır. Bu dönemin temel özelliği, yapılması planlanan düzenlemelerin KHK'lerle hazırlanmasıdır. Bu açıdan düzenlemelerin kısa sürede uygulanabilmesi mümkün olmuştur (Coşkun, 2005: 43). Bu dönemde kabine üye sayısında azaltmaya gidilmiş, çeşitli bakanlıkların birleştirilmesi suretiyle daha dinamik bir örgütlenmeye gidilmek istenmiştir. Bu uygulamalar çok sayıda kararname ile hayata geçirilmiş ve kısa zaman içinde aksine bir durum yaşanmış, daraltılmak istenen kamu bürokrasisi giderek serpilme eğilimi göstermiştir. Dönemin koşullarıyla birlikte insan ögesinin unutulması bu duruma yol açan önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Uluğ, 2004: 8). Öte yandan, çok sayıda düzenlemeye gidilerek bir bakıma mevzuat daha da karmaşık hale gelmiş ve kırtasiyecilik artırılmıştır.

1991 yılında hazırlanan ve en önemli idari reform çalışmalarından birisi olan KAYA Projesi Raporunda, kırtasiyecilik sorununa kapsamlı şekilde yer verilmiş ve çözüm önerileri sıralanmıştır. Raporda, O ve M birimlerinin kırtasiyeciliği azaltma yönünde önemli başarılar sağladıklarından söz edilmiştir. Fakat, bu birimlerin çalışmaları devam ederken bile kırtasiyecilik aynı şekilde hükmünü sürdürmüştür. Bununla birlikte kırtasiyeciliğin memurların ve vatandaşların eğitimsizliğinden kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Tespitin doğru olduğu ancak, eksik yönlerinin bulunduğu görülmektedir. Çünkü, kırtasiyeciliği artıran daha birçok bürokratik sorun bulunmaktadır. Raporda, yönetimin geliştirilmesi için yetenekli memurların istihdam edilmesi gerektiği ifadesinden, yeni kadroların ihdas edilmesi ve yeni memurların

alınması gerektiği anlaşılmaktadır (Kazancı, 2003: 11-12). KAYA Projesi Raporunda yapılan tespitler doğru fakat yeterli değildir. Öte yandan ileri sürülen ifadelerin benzerlerine daha önceki idari reform çalışmalarında da yer verildiği görülmektedir. Önceki çalışmalarda yapılan eksik saptamalar ve çözüm önerileri bir bakıma tekrarlanmıştır.

Kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla birtakım yasal düzenlemelerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Yönetmelik ve genelgeler şeklinde yapılan yasal düzenlemeler kamu bürokrasisinde hızlı, etkin, verimli ve ekonomik şekilde hizmetlerin sunulmasını amaçlamıştır. Ancak düzenlemelerin başlangıçta yarattığı olumlu etkinin zamanla azaldığı tespit edilmiştir. Her ne kadar tüm kamu kurumları hizmet standartlarını oluşturmuş olsalar da söz konusu standartların denetimi vatandaşlara ve kurumların kendilerine bırakılmıştır. Düzenlemeler hakkında vatandaşların yeterince bilgilendirilmemesi, inisiyatifin kurumların kendilerine bırakılmış olması, kanun yerine düzenlemelerin genelge ve yönetmelik şeklinde yapılması, düzenlemelerin etkin şekilde uygulanmasını engellemiştir. Kırtasiyeciliğin azaltılması, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve yönetimin geliştirilmesi görevi Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığına bırakılmışken, kamu kurumlarının düzensiz ve plansız bir şekilde bu faaliyetlere girişmeleri kaynak israfına ve başarısız sonuçların kaydedilmesine yol açmaktadır (Küçükyağcı, 2013: 25). Bu açıdan yapılan düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığını takip etmek için kamu kurumlarında rutin denetimlerin sağlanması gerekmektedir. Ayrıca Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının güçlendirilerek daha etkin çalışması sağlanmalıdır.

1990'lı yıllarla birlikte kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarında değişikliğe gidildiği ve ağırlıklı olarak bu sorunla Başbakanlık İdareye Geliştirme Başkanlığının yakından ilgilendiği görülmektedir. Böylece idari reformları hayata geçirecek ve yönetimin geliştirilmesinde sürekliliği sağlayacak merkezi bir kurumun bulunmayışı sorunu da bir aşamaya kadar çözülmüştür. Başkanlık, ilk yıllarında pek etkinlik gösteremese de 1990'lı yıllarla birlikte faaliyetlerini artırmış ve kırtasiyeciliği azaltmak amacıyla çeşitli projeleri hayata geçirmiştir. Ancak kurum tarafından yapılan çalışmaların sınırlı sayıda kaldığı görülmektedir. Kırtasiyeciliğin hangi sebeplerden kaynaklandığına bakılmadan ve tam anlamıyla onun ne olduğu açıklığa

kavuşturulmadan çalışmalara gidilmiştir. Bu da çalışmaların vatandaşları yakından ilgilendiren birtakım bürokratik işlemlerde istenilen belgelerin azaltılmasından ileriye gidememesine yol açmıştır. Dolayısıyla kurumun kırtasiyeciliği azaltma konusunda sağladığı başarı sınırlı kalmıştır denilebilir.

İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından hazırlanan bürokratik işlemleri basitleştirme çalışmalarında, önceki idari reform çalışmalarında yapılan hataların tekrarlandığı anlaşılmaktadır. Yapılan çalışmalarda ne vatandaşlardan görüş alındığı ne de onların yeterince bilgilendirildiği görülmektedir. Bu durum, çalışmalarda amaçlanan başarının düşük düzeyde kalmasına yol açmıştır. Bu sebeple, kırtasiyeciliğin azaltılması çerçevesinde sadece İdareyi Geliştirme Başkanlığının çalışmaları yeterli görülmemekte, tüm kamu kurumlarının etkin ve koordineli bir şekilde sürece dâhil edilmesi gerekmektedir.

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı önceki çalışmalarında yaptığı hatayı anlayarak, kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına vatandaşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerini de dâhil etmenin yollarını aramaya başlamıştır. Bu arayışın sonunda Bürokrasiyle Mücadele Ağı adında bir portal oluşturulmuş ve vatandaşlardan, özel sektörden ve sivil toplumdan kırtasiyecilikle ilgili görüşler alınmaya başlanmıştır. Söz konusu portalın etkilerini tespit etmek, onun uzun süre boyunca uygulanması sonucunda mümkün olabilecektir. Ancak, kırtasiyeciliği azaltma sürecinde sürekli unutilan (görmezden gelinen ya da umursanmayan) halk katılımı kısmen de olsa bu yöntemle sağlanabilecek gibi görülmektedir.

Kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları sürecinde uluslararası örgütlerin etkileri de görülmüştür. Bu kapsamda, AB, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi ekonomik yönü ağır basan örgütler tarafından kırtasiyeciliğin azaltılması gerektiği yönünde öneriler geliştirilmiştir. Ancak, söz konusu örgütler kırtasiyeciliğin piyasanın işleyişini engellediği için azaltılması gerektiğini düşünmüşlerdir. Ağırlıklı olarak piyasanın iyi işlemlerini sağlayacak, ona yardım edecek, bürokratik işlemleri hızlı sonuçlandıracak bir kamu bürokrasisinin oluşturulması yönünde önerilerini geliştirmişlerdir. Bunlar faydalı önerilerdir, fakat sadece piyasa gözetilerek geliştirilmeleri sakıncalıdır. Çünkü kırtasiyecilik sadece piyasa açısından kötü sonuçlar doğurmaz. Vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları dâhil devletin ilişki içinde olduğu her aktör açısından olumsuz

sonuçlar meydana getirebilir.

Yasal düzenlemelere gidilirken yapılması gereken Düzenleyici Etki Analizi hem uygulanması çok uzun hem de maliyeti oldukça yüksek olan bir analiz şeklidir. OECD'ye dayandırılarak ifade edilen bir iddiaya göre, Düzenleyici Etki Analizinin tüm kamu bürokrasisinde uygulanması halinde toplam maliyetin milli gelirin en az %10'una karşılık geleceği ileri sürülmektedir. Bu oran Türkiye'de sağlık alanına aktarılan kaynağın iki katını açmaktadır (Turgut, 2008: 51).

2006 yılında dünyada kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına yönelik Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve 175 ülkeyi kapsayan İş Yapma Raporu sonuçlarına göre Türkiye 84'nc sırada yer almıştır. Raporda yer alan 175 ülkeden 112'sinde bürokratik işlemler için harcanan zaman kısal mış, maliyetler düşürülmüş ve işlemler basitleştirilmiştir. 2005-2006 döneminde ilk sırayı, değerlendirmeye konulan on alandan altısında iyileşme gösteren Gürcistan almıştır (<http://www.dunyabulteni.net>, 06.06.2014). Bu sonuçlara göre Türkiye'de, özellikle 2000'li yıllarla birlikte girişilen reform çalışmalarının çok fazla başarıya ulaşamadığı görülmektedir.

SONUÇ

Bu çalışma, Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyecilik sorununu ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmaları Cumhuriyetten günümüze kadar olan süreçte irdeleme çabası olarak değerlendirilebilir. Çalışma boyunca kullanılan kırtasiyecilik kavramı, bürokrasisinin olumsuz ve patolojik yönünü karşılamaktadır.

Türk kamu bürokrasiyle ilgili yapılan incelemeler sonucunda kırtasiyeciliğin, Osmanlıdan beri tehlikeli bir sorun olarak ciddiyetini koruduğu ve günümüze kadar ulaştığı anlaşılmıştır. Kırtasiyeciliği artıran birçok etken olmasına rağmen önemli bir etken olarak merkeziyetçi devlet geleneğinin daha fazla ön plana çıktığı görülmektedir. Merkeziyetçiliğin hâkim olduğu ülkelerde, kırtasiyeciliğin daha yoğun şekilde yaşandığı yönünde yaygın bir görüş bulunmaktadır. Bu görüşün ülkemiz açısından da büyük oranda geçerliliğini koruduğu ortaya çıkmıştır. Birçok araştırmacı tarafından yetkilerin yerel yönetim birimlerine aktarılmasıyla bu sorunun çözüleceği ileri sürülmektedir. Ancak, bu önerinin kısıtlı ölçüde çözüm sağlayacağı düşünülmektedir. Yerel yönetim birimlerinin personel, araç-gereç ve yerleşme durumu açısından rasyonel ilkelere göre ve iş akışına uygun şekilde örgütlenmeleri gerekir. Aksi takdirde, yerel yönetim birimlerinin kırtasiyeciliği azaltma konusunda başarı sağlamaları oldukça güçtür.

Kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarıyla idari reform çalışmaları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu kapsamda kırtasiyeciliğin, kamu bürokrasisi alanında yapılan idari reform çalışmaları kapsamında çoğu kez ele alındığı saptanmıştır. Bazen de başlı başına çeşitli reform çalışmalarına konu edilmiştir. Ancak, bu süreç bir bütün olarak değerlendirmeye alındığında, kamu bürokrasisini ciddi derecede olumsuz yönde etkileyen kırtasiyeciliğe, kimi zaman gerekli özenden yoksun şekilde yaklaşıldığı, kimi zamansa onun göz ardı edildiği sonucuna varılmıştır. Kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları üzerine yapılan analizler sonucunda, söz konusu sorun hakkında genellikle doğru ve isabetli bir teşhisin geliştirilemediği göze çarpmaktadır. Bu teşhis eksikliği (ya da yanlışlığı) çalışmaların başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

Türk kamu bürokrasisinde kırtasiyeciliğin, yapılan tüm çalışmalara rağmen hâlâ güncelliğini koruduğu ve kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik çalışmaların büyük oranda başarısızlıkla noktalandığı sonucuna varılmıştır. İdari reform çalışmalarının kısa

aralıklarla ve özellikle büyük siyasi, ekonomik ve yönetsel kriz dönemlerinin hemen ardından gerçekleştirildiği ortaya çıkmıştır. Türkiye’deki krizlerin (dünyada yaşanan gelişmelerin de etkisiyle) kısa aralıklarla patlak vermesi, hazırlanan birçok idari reform çalışmasının uygulamaya dökülmeyen rafa kaldırılmasına, rafa kaldırılanların yerine yenilerinin hazırlanmasına yol açmıştır.

Siyasal iktidar değişikliklerinden sonra başa gelen yeni iktidarlar, büyük çoğunlukla “daha iyisini yapabiliriz” iddiası ile hareket etmiş ve yeni idari reform çalışmalarının başlatılmasını istemişlerdir. Bu yaklaşım idari reformların siyasal iktidara ya da siyasal iktidarın başındaki kişiye bağlı olması sonucunu doğurmuştur. Halktan kopuk bir girişimle, halkı sürece dâhil etmeyen ve halkı en azından yeterince bilgilendirmeyen bu çalışmaların başarısı büyük ölçüde sınırlı düzeyde kalmıştır.

Kırtasiyeciliği azaltma çalışmaları konusu sadece idari reform raporları ile sınırlı tutulmamış, kalkınma planları, yasal düzenlemeler, kurumsal girişimler sonucunda hazırlanan çalışmalar, uluslararası örgütlerin hazırladığı çeşitli raporlar ve e-devlet alanında yaşanan gelişmeler incelemeye dâhil edilmiştir. Bu açıdan olabildiğince kapsamlı bir çalışma ortaya çıkarabilmek amacıyla, bu alandaki bütün gelişmeler mercek altına alınmaya çalışılmıştır. Bu anlamda kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik ilk ciddi girişim TODAİE tarafından Kırtasiyecilikle Savaş Programı kapsamında başlatılmıştır. Böylece ilk defa kırtasiyecilik başlı başına kamu bürokrasisi alanında bir çalışmaya konu edilmiştir. Büyük umutlar içinde başlatılan programın çalışmalarına iki yıl gibi kısa bir süre içinde son verilmiştir. Her ne kadar çeşitli işlemlerin basitleştirilmesi ve bürokratik işlemler sırasında istenen birtakım belgelerin azaltılmasından öteye gidilemese de, bu program kırtasiyeciliğin önlenmesi gereken ciddi bir sorun olduğuna dikkat çekilmesi açısından yarar sağlamıştır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki yazılı esaslara, dosyalara, belgelere ve kurallar bütününe göre şekillenen bürokratik işleyişin doğal bir sonucu olarak kırtasiyecilik, tamamen yararsız ve kötü olarak değerlendirilemez. Yönetim sürecinde çeşitli kötü sonuçların önlenmesi noktasında kısmi düzeyde de olsa yarar sağlamaktadır. Kırtasiyeciliğin, azaltılarak belli bir seviyede tutulup kontrol edilememesi yüzünden ciddi bir bürokratik sorun haline dönüştüğü düşünülmektedir.

Yönetimi geliştirmeyi ve kırtasiyeciliği azaltmayı üstlenecek merkezi bir kurumun eksikliği birçok idari reform çalışmasında dile getirilmiştir. Bu eksikliği gidermek amacıyla Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu kurum kırtasiyeciliği azaltmayı amaç haline getirmiş ve kuruluşundan günümüze kadar olan süreç içinde bu konuda birçok çalışma gerçekleştirmiştir. Bu çalışmaların kısmen başarı sağladığından söz edilebilir. Fakat kırtasiyeciliği azaltmayı amaç edinen söz konusu kurumun istihdam ettiği personel sayısı ve mali kaynakları göz önüne alındığında pek olumlu bir tablonun ortaya çıkmadığı ifade edilebilir. İdareyi Geliştirme Başkanlığı, kırtasiyeciliği azaltma konusunda üstlendiği görevleri tam anlamıyla yerine getirebilecek bir kurumsal yapı sergilemekten uzak görünmektedir. Yeteri sayıda personelin istihdam edilmediği görülmekle birlikte mevcut personelin yarıya yakın kısmının da nitelikli personel olmadığı göze çarpmaktadır. Bu açıdan kamu kurumları arasında koordinasyon sağlamakta ve kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarını yürütmekte güçlük çektiği düşünülmektedir. Ayrıca bu şekilde kurumun etkinliğinin ve verimliliğinin düşük düzeyde kalmaya devam edeceği öngörülmektedir. Kurumun hem nitelikli personel hem de mali kaynak yönünden güçlendirilmesi gerekmektedir. Böylece, kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik daha etkin projeler gerçekleştirmesi mümkün hale gelebilir.

Kırtasiyeciliğin azaltılması e-devletin amaçları arasında gösterilmektedir. Yapılan çalışmalara bakıldığında e-devletin kırtasiyeciliği azaltma konusundaki başarısı göz ardı edilemez. Çünkü, birçok kamu hizmeti bu sayede daha hızlı, etkili ve tasarruflu sunulmaktadır. E-devletten önce vatandaşlar, kamu kurumlarından çeşitli belgeleri alabilmek için oldukça büyük zahmetlere katlanmakta, birçok daireyi dolaşıp imzaların atılmasını beklemekteydi. Ancak, birçok hizmetin e-devlet ortamına taşınması, bu gibi uğraşların ortadan kalkmasını sağlamıştır. E-devlet uygulamaları hâlâ çok yeni sayılabilecek bir niteliğe sahiptir. Buna rağmen, çok hızlı bir şekilde gelişme göstermektedir. E-devlet alanında çeşitli sorunlar da yaşanmıyor değildir. Bu sorunların aşılması durumunda daha iyi hizmet sunumu sağlanacak ve kırtasiyecilik bir o kadar azalma eğilimi gösterecektir. Kırtasiyeciliğin zaman, emek ve kaynak israflarına yol açtığı düşünüldüğünde hem İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yapılan bürokratik işlem basitleştirmelerinden, hem de e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerden çeşitli tasarruflar sağlandığı görülmektedir.

Dünyada yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında kamu bürokrasilerinde e-devleti kullanmayıp bütünüyle reddetmek ya da ona alternatif bulmak hemen hemen imkânsızdır. E-devlet sistemine geçmek ve kolaylıklarından yararlanmak bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kapsamda e-devlet uygulamalarını geliştirmek, bu imkânlardan en iyi şekilde yararlanmaya çalışıp kırtasiyeciliği azaltmada kullanmak en mantıklı seçenek olarak görülmektedir.

E-devlet uygulamalarına geçilmesiyle birlikte çok sayıda elektronik belge üretilmekte ve bu üretilen belgelerin de saklanması, korunması gerekmektedir. Bu amaçla elektronik belge yönetimine geçilmeye çalışılmaktadır. Ancak burada şu nokta dikkat çekmektedir. Eğer elektronik belge haline getirilen yazılı evrakların ayrıca saklanmasına, arşivlenmesine devam edilirse bu, kamu kurumları açısından ek bir külfet anlamına gelecektir. Aynı zamanda bu durum kaynak israfına, işlemlerin beklenilenin aksine çoğalmasına, uzamasına ve kırtasiyeciliğin artmasına yol açacaktır.

Kırtasiyeciliğin azaltılması için her kurumun üzerine düşeni yerine getirmesi bir ön koşuldur. Bu açıdan her kamu kurumunun (ya da her yöneticinin), kendi örgütünde karşılaştığı bürokratik sorunları çözmesi ve etkili, verimli, hızlı bir bürokratik örgüte kavuşmak için kırtasiyeciliği azaltmaya çalışması gerekir. Sadece örgütün üst yöneticileri tarafından bunun istenmesi yetmez, bütün personelin bu amacı göz önünde bulundurarak çalışması ve bu bilincin örgütün her kademesine yayılması oldukça önemlidir. Dolayısıyla kırtasiyeciliğin azaltılması için örgütsel açıdan zihinsel bir dönüşüm yaşanmalıdır. Öte yandan, örgüt içinde hiyerarşi azaltılmalı ve birimler arasında görev-yetki dağılımı rasyonel ilkelere göre yeniden yapılmalıdır.

Kırtasiyeciliğin azaltılmasında en önemli aktörlerden birisini vatandaşlar meydana getirmektedir. Kamu kurumlarından hizmet almaya ya da herhangi bir işlem yapmaya giden vatandaşların bilinçli bir şekilde hareket ederek kırtasiyeciliğe yol açan uygulamaları görüp, bunları gerekli mercilerle paylaşmaları gerekir. Bunun gerçekleşebilmesi için vatandaşların istek ve şikâyetlerine kulak verebilecek birimlerin oluşturulması, geribildirim alınması bir diğer ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece, kamu kurumları kendilerini gözden geçirebilme ve gerekli tedbirleri alabilme fırsatı yakalamış olurlar. Dolayısıyla, vatandaşların kırtasiyeciliği azaltma çalışmalarına dâhil edilmesi gerektiği ve hatta bunun bir zorunluluk haline geldiği sonucu ortaya

çıkılmaktadır.

Kurumsal düzeyde yürütülmeye çalışılan kırtasiyeciliği azaltma faaliyetlerinde, yönetimi bütüncül bir yaklaşımla ele almaktan mümkün mertebe kaçınılmalıdır. Çünkü, böyle bir yaklaşım sonucunda işlemlerdeki önemli ayrıntıların gözden kaçmasına yol açılabilir. Bunun yerine kamu kurumu tarafından yapılan bütün işlemler tek tek ele alınarak incelenmelidir. Bu incelemeler sonucunda ortaya çıkan gereksiz belgeler, eskimiş prosedürler, geçerliliği kalmayan formlar ve kurum içi düzenlemeler ayıklanmalıdır. Bu gibi faaliyetlere süreklilik kazandırılmalı ve rutin şekilde kontroller yapılmalıdır. Buradan kırtasiyeciliği azaltmanın bir süreç meselesi olduğu sonucuna varılabilir.

Kamu kurumları içinde özel sektördeki çeşitli şirketlerin bünyelerinde bulundurdıkları Ar-Ge birimlerine benzer şekilde sadece kırtasiyeciliği azaltmaya yönelik politikalar üreten birimlerin kurulması sağlanabilir. Bu şekilde kamu kurumları sürekli denetim ve gözetim altında tutulmuş olduklarından kırtasiyecilik sorununda yaşanan gelişmeler karşısında kısa süre içinde gerekli tedbirler alınabilir, düzeltmeler, iyileştirmeler yapılabilir ve uzun vadede ise büyük ekonomik tasarruflar elde edilebilir.

Bürokratik örgütün bir gereği olarak memurların verimli ve etkili çalışabilmesi kurallara sıkı bir şekilde bağlı kalarak hareket etmelerine bağlıdır. Bu durum memurların, değişen koşullara ve ihtiyaçlara göre hareket etme gücünü sınırlandırmaktadır. Öte yandan, memurların, bürokratik işlemler sırasında sorumluluk yüklenmekten kaçınmaya çalışmaları da kırtasiyeciliği artırmaktadır.

Memurlar gerek nitelikleriyle gerekse de tutum ve tavırlarıyla kırtasiyeciliğin artmasına yol açabilirler. Bu açıdan kamu kurumlarında istihdam edilen memurların işe alınmasında liyakat ilkesinden taviz verilmemelidir. Aynı zamanda, memurların eğitimine önem verilmeli ve kendilerini geliştirmelerini sağlayacak tedbirler alınmalıdır. Çünkü, kendini yenilemeyen, yeniliğe açmayan memur, kırtasiyeciliğe en yatkın memur profilidir. Öte yandan, kamu bürokrasisinde üst kademelerden alt kademelere doğru iş akışına uygun, dengeli ve rasyonel bir şekilde yetki aktarımı sağlanabilir. Memurların bürokratik işlemlerle ilgili olarak gerekli durumlarda inisiyatif kullanabilmelerine imkan tanıyan ve üst kademelerin gereksiz baskılarına maruz kalmalarını önleyen bir

örgütlenmeye gidilebilir. Böyle bir ortam içinde çalışan memurun kendisine olan güveni artabilir ve daha verimli çalışması sağlanabilir.

Günümüzde çoğu bürokratik işlemin gerçekleştirilmesi için birçok belgeye başvurulmaktadır. Bu belgelerin bir kısmı tamamen tedbir amacıyla alınmakta ya da alınması gelenek haline geldiği için vatandaşlardan istenmektedir. Bu gibi belgelerin mümkün mertebe tespit edilerek, bürokratik işlemlerden çıkarılmaları gerekir. Bunların yerine vatandaşların beyanına güven ilkesi esas alınmalıdır. Kısacası vatandaş-yönetim ilişkisinin her aşamasında güvenin hâkim kılınması gerekir. Öte yandan çoğu bürokratik işlemde vatandaşlardan daha önce alınan çeşitli bilgi ve belgelerin tekrar tekrar istenebildiği görülmektedir. Bunun yerine çeşitli kamu kurumlarının veri tabanlarında bulunan vatandaşlarla ilgili bilgilerin diğer kamu kurumlarıyla elektronik ortam üzerinden paylaşımı sağlanabilir. Burada kamu kurumları arasında güvenli bir elektronik ortamın ve koordinasyon sisteminin sağlanması ile sorunun üstesinden gelinebilir.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin (1959), **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Ankara.
- ACAR, Ali ve SEVİNÇ, İsmail (2005), “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, **S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: XIII, ss. 19-37.
- ACAR, Aykut (2012), “Devlet-Piyasa Sarmalında Memuriyet Statüsünün Konumu: ‘Performans’a Karşı ‘Liyakat’ ile Sorunu Anlayabilmek”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 32-40.
- AKCAGÜNDÜZ, Emre (2010), “Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, ss. 29-35.
- AKDOĞAN, A. Argun (2008), **Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- AKIN, Oğuz (2009), “Bürokrasi Yaklaşımları Açısından Weber ve Mises”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 264, ss. 101-128.
- AKTAN, C. Can ve BAHÇE, A. Burhan (2007a), “Kamu Tercihi Perspektifinde Oyun Teorisi”, Aktan, C. Can ve Dileyici, Dilek (Ed.), **Modern Politik İktisat: Kamu Tercihi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKTAN, C. Can, AY, Hakan ve ÇOBAN, Hilmi (2007b), “Siyasal Karar Alma Sürecinde Çıkar Grupları”, Aktan, C. Can ve Dileyici, Dilek (Ed.), **Modern Politik İktisat: Kamu Tercihi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- AKTAN, Tahir (1989), **Kamu İdaresi**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.
- AKYILMAZ, Sevgi Gül (2008), “Osmanlı Devleti’nde Yönetici Sınıf Açısından Müsadere Uygulaması”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1-2, ss. 389-420.
- AL, Hamza (2007), “Denetimde Piyasalaşma Eğilimleri”, **Bilgi**, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 109-130.

- APAN, Ahmet (2008), “Demokrasi-Bürokrasi İkilemi ve Mülkiye Teftiş Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 80, Sayı: 459, ss. 155-181.
- AR, A. Fikret (1993), “Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ve İptal Edilen Yetki Kanunu” **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, ss. 185-196.
- ARSLAN, Ali (2003), “Eşitsizliğin Teorik Temelleri: Elit Teorisi”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 115-135.
- ARSLAN, Ali (2005), “Tek ve Çok Partili Dönemlerde Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 53-66.
- ARSLAN, Ali (2006), “Sınıf Teorisinin Açmazları ve İktidar Analizinde Bir Alternatif Olarak Elit Teorisi”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 363-382.
- ARSLAN, Mahmut, AKINCI, Sevcin Kılıç ve KARAPINAR, Pınar Bayhan (2007), **E-iş, E-devlet, Etik**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- AVANER, Tekin (2013), “AB İlerleme Raporları ve Türk Kamu Yönetimi”, İSBİR, Eyyüp G. (Ed.), **Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar**, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 25-54.
- AVRUPA KOMİSYONU (2005), **Avrupa Birliği Türkiye 2005 İlerleme Raporu**, Brüksel.
- AVRUPA KOMİSYONU (2006), **Avrupa Birliği Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Brüksel.
- AVRUPA KOMİSYONU (2010), **Avrupa Birliği Türkiye 2010 İlerleme Raporu**, Brüksel.
- AVRUPA KOMİSYONU (2011), **Avrupa Birliği Türkiye 2011 İlerleme Raporu**, Brüksel.
- AVRUPA KOMİSYONU (2012), **Avrupa Birliği Türkiye 2012 İlerleme Raporu**, Brüksel.

- AVRUPA KOMİSYONU (2013), **Avrupa Birliği Türkiye 2013 İlerleme Raporu**, Brüksel.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2012a), **Kamu Yönetimine Giriş**, Seçkin Yayıncılık, Şubat, Ankara.
- AYDIN, Nurettin (2012b), “Weberyan Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 85, Nisan Haziran, ss. 51-67.
- AYKAÇ, Burhan (2003) “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 255-297.
- AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, M. Akif (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 2, ss. 153-179.
- AYTAÇ, Ömer (2005), “Modern Bürokrasiler ve Yabancılaşma Ethosu”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, ss. 319-348.
- AYTÜRK, Nihat (2001), “Örgütlerde İş Basitleştirme ve İş Verimini Yükseltme Teknikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 34, Sayı: 1, ss. 79-112.
- BALCI, Asım (2003), “E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar”, BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet, ÖZTÜRK, Namık Kemal ve COŞKUN, Bayram (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 317-336.
- BALTACI, Cemal (2004), “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”, **SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 359-373.
- BİLGİÇ, Veysel (2008), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, BALCI, Asım, NOHUTÇU, Ahmet, ÖZTÜRK, Namık Kemal ve COŞKUN, Bayram (Ed.), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, ss. 27-46.
- BOZKURT, Veysel (1998), “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi-Siyasal Elit Halkla

- İlişkileri: 1923-1960”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 4, Sayı: 23-24, ss. 3571-3577.
- BÜKER, Hasan (2012), “Bürokratlar Ne İster? Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi Çerçevesinde Bürokratik Davranış Kurallarına Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 84, Sayı: 474, ss. 35-54.
- BÜYÜKLÜ, Şinasi (1976), “Kamu Yönetimi Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, ss. 78-85.
- CEM, Cemil (1975), “Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, ss. 3-23.
- COŞKUN, Ahmet (2013), “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Türkiye”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mart-Nisan, ss. 104-107.
- COŞKUN, Bayram (2005), “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 448, ss. 13-47.
- ÇAPAR, Selim (2011), “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Sayı: 143, Ocak-Şubat, ss. 36-40.
- ÇELİK, Özlem ve AKSAN, Gamze (2011), “Demokrasi ve Bürokrasi Arasındaki Gerilim Temelinde Türk Hukukundaki Bazı Düzenlemelere Genel Bir Bakış”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 2, ss. 189-214.
- ÇETİN, Halis (2004), “Özgürlüğe Karşı Güvenlik: Hayek’in ‘Kölelik Yolu’ Eserini Yeniden Okumak”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, ss. 1-22.
- ÇEVİK, Fahrettin Kerem (2010), “Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, **Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet (2012), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 33-60.

- ÇİLESİZ, Cumhur (2011), “Bürokrasi ve Mizah”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Eylül-Ekim, ss. 96-100.
- ÇİTÇİ, Oya (1983), “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, ss. 16-35.
- ÇOKER, Ziya (1991), “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 63, Sayı: 393, Aralık, ss. 1-28.
- ÇOKER, Ziya (2005), “Kamu Yöneticilerinde Bulunması Gereken Nitelikler ve Bu Niteliklere Uygun Kamu Yönetimi Eğitimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, Mart, ss. 1-16.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve ÇELEBİ, Esra (2009), “Bilgi Toplumu ve E-devletleşme Sürecinde Türkiye”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 9, ss. 59-82.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif ve SİPAHİ, Esra B. (2003), “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Temmuz-Aralık, ss. 35-66.
- ÇULPAN, Refik (1980), “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 31-45.
- DEMİR, Fatih (2011a), “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu” **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 2, ss. 63-84.
- DEMİR, Fatih (2011b), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Demokratikleşmesi Bağlamında İdari Usul Yasa Tasarısının Değerlendirmesi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 14, ss. 307-324.
- DEMİRCİ, Fatih ve ÖNDER, Özgür(2012), “Bürokrasi”, ÇETİN, Halis (Ed.), **Siyaset Bilimi**, Orion Kitabevi, Eylül, Ankara, ss. 436-483.
- DERDİMAN, R. Cengiz (1995), “Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 28, Sayı: 4, ss. 65-80.
- DİNÇER, Ömer ve YILMAZ, Cevdet (2003), **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde**

Değişim, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ekim, Ankara.

DPT (1963), **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, DPT Yayınları, Ocak, Ankara.

DPT (1968), **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1973), **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1979), **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1985), **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1990), **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (1996), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2001), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2003), **Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu**, DPT Yayınları, Ankara.

DPT (2006), **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)**, DPT Yayınları, Ankara.

DURA, Yahya Can (2006), "Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 78, Sayı: 451, ss. 107-117.

DURGUN, Şenol (2003a), "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset", AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss.203-223.

DURGUN, Şenol (2003b), "Türkiye'de Devlet Geleneği", AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 225-236.

DURNA, Ufuk ve ÖZEL, Mehmet (2008), "Bilgi Çağında Bir Yönetimsel Dönüşüm Yaklaşımı: E-(Yerel) Yönetim", **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler**

Enstitüsü Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 10, ss. 1-32.

DURSUN, Davut (1992), “Bürokrasi Teorisi ve Yönetimi”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Cilt: 37-38, Sayı: 1, ss. 133-149.

DURSUN, Hasan (2007), “İdari Usul ve Şekil İlkeleri ile Genel İdari Usul Kanunu Ön Tasarısına Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 454, ss. 99-128.

EFE, Haydar ve YILDIZ, Sebahattin (2011), “Türkiye’de E-Devlet Uygulamalarının Sorunları: Kars Örneği”, **Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirisi**, 23-25 Haziran, Saraybosna-Bosna Hersek, ss. 1701-1714.

EKEN, Musa ve TUZCUOĞLU (2005), “Kötü Yönetimi Tedavi Etmek”, **Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu**, 18-19 Kasım, Sakarya Üniversitesi, ss.113-125.

EKİCİ, Birol (2007), “Kamu Yönetiminde Bürokrasi ve Kırtasiyeciliğin Azaltılması: Ülkemizde Yürütülen Çalışma Örnekleri”, NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI, Asım (Ed.), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II**, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 115-149.

EKŞİ, Hülya (2010), “Bugünü Anlamak İçin Max Weber’i Yeniden Okumak”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, ss. 187-198.

ELMA, Fikret (2008), “Küreselleşme, Kriz ve Demokrasi”, **Journal of Quafqaz University**, No: 42, ss. 41-52.

EMİNİ, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, ss. 31-48.

EMRE, Cahit (1991), “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazızcılığın Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 46, Sayı: 3-4, ss. 209-276.

EREN, Ercan (1993), “Piyasa Başarısızlığından Kamu Başarısızlığına: Bürokrasi

- Sorunu”, **Ekonomik Yaklaşımlar Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 10, ss. 59-82.
- EREN, Veysel (2006), “Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmecî Anlayışa Geçiş”, **SÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 11, Nisan, ss. 131-153.
- ERGUN, Turgay (1991), “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, ss. 11-23.
- ERGUN, Turgay (2004), **Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayınları, Ekim, Ankara.
- ERGUN, Turgay ve POLATOĞLU, Aykut (1992), **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERKUL, Aysu Kes ve ERKUL, R. Erdem (2009), “James Burnham’ın Yönetimsel Devrim Kuramının Günümüzdeki Yansımaları”, **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 2, ss. 193-215.
- EROĞLU, Tuğba (2006), “E-devlet Uygulamaları Çerçevesinde MERNİS Projesi ve Beklentileri”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 62, Temmuz-Eylül, ss. 83-106.
- ERTEKİN, Yücel (1983), **Halkla İlişkiler**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERTUĞRUL, N. İlter (2009), “Reel Sosyalizm ve Bürokrasi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 264, ss. 173-198.
- ERYILMAZ, Bilal (2002), **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Devlete**, Alfa Yayıncılık, Haziran, İstanbul.
- ERYILMAZ, Bilal (2007), “Parlamento-Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları”, ERYILMAZ, Bilal, EKEN, Musa ve ŞEN, Lütü (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ekim, Ankara, ss. 246-257.
- ERYILMAZ, Bilal (2009), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (2013), “Bürokrasi”, **Kamu Yönetimi**, SÖZEN, Süleyman (Ed.), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Ocak, Eskişehir, ss. 74-97.

- EVRE, Bülent (2011), “Kıbrıslı Türk Siyasal Seçkinlerin Demografik Profilleri”, **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Ekim, ss. 113-132.
- FAALİYET RAPORU (2009), **T.C. Başbakanlık 2008 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- FAALİYET RAPORU (2011), **T.C. Başbakanlık 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- FAALİYET RAPORU (2014), **T.C. Başbakanlık 2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- FİDAN, Serdal, ŞAHİN, Kamil ve ÇELİK, Fikret (2011), “Osmanlı Modernleşmesinin Temel Olgularından Biri: Bürokrasi”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 23, ss. 113-128.
- FİŞEK, Kurthan (1972), “Yönetim ve Mizah”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 14-40.
- GOURNEY, Bernard (1971), **Yönetim Bilimine Giriş: Çağdaş Topumlarda Kamu Yönetimi**, KUNTBAY, İhsan (Çev.), TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÖKÇE, Orhan ve ŞAHİN, Ali (2002), “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 3, ss. 1-27.
- GÖKÇEER, Fikri (1997), “Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart, ss. 1-22.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2000), “Tek-Parti Döneminde Kamu Bürokrasisinin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 2, ss. 23-33.
- GÖKÜŞ, Mehmet (2010), “1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 12, ss. 203-223.
- GÖNÜLLÜ, Yusuf (2009), “Bürokrasi ile Öğretmen Yeterliliği Arasındaki İlişkili”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Uşak.
- GÜLER, Birgül Ayman (1995), “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, **Amme İdaresi**

Dergisi, Cilt: 28, Sayı: 3, ss. 19-29.

GÜLER, Birgül Ayman (2003), “Devlette Reform”, **TMMOB Mimarlar Odası**, Mart, ss. 1-22.

GÜLER, Filiz Demirci (2003), “Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I)”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 1, ss. 1-30.

GÜLER, Mahmut ve DÖVENTAŞ, Ebru (2009), “Elektronik Devletten (E-devlet) Mobil Devlete (M-devlete) Geçişte Türkiye’de Yerel Yönetim Uygulamaları”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Haziran, ss. 25-49.

GÜLMEZ, Mesut (1975), “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, ss. 48-74.

GÜRAN, Sait (1989), “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdare’de Merkezileşme Olgusu”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, ss. 15-19.

HEPER, Metin (1973), **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.

HEPER, Metin (1974a), **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, Ankara.

HEPER, Metin (1974b), “Değişen Türkiye’de Bazı ‘Geleneksel’ Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, ss. 76-100.

HEPER, Metin (1977), **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

HEPER, Metin (1980), “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, ss. 73-78.

HEPER, Metin (1983), “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 289-297.

HEPER, Metin (2003), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 109-120.

HEYWOOD, Andrew (2007), **Siyaset**, SEÇİLMİŞOĞLU, Bahattin vd. (Çev.), Adres Yayınları, Ankara.

<http://bm.kaysis.gov.tr/Hakkimizda.aspx/> (04.06.2014).

http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5352dbb90dcdb9.04202717/ (18.04.2014).

http://tr.yenisehir.wikia.com/wiki/Ba%C5%9Fbakanl%C4%B1k_%C4%B0dareyi_Geli%C5%9Firme_Ba%C5%9Fkanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1/ (04.06.2014).

<http://www.dunyabulteni.net/index.php?aType=haber&ArticleID=88621/> (06.06.2014).

<http://www.igb.gov.tr/DuyuruGoster.aspx?ID=31/> (04.06.2014).

<http://www.igb.gov.tr/Kutuphane.aspx> (04.06.2014).

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090731-1.htm> (24.05.2014).

<https://www.turkiye.gov.tr/> (26.05.2014).

İŞİK, Abdurrahman (2013), “Sosyalist Ekonomik Sistemden Piyasa Ekonomisine Geçişin Nedenleri”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 20, ss. 105-118.

İĞDELER, Serdar (2004), “Yolsuzluk ve Yolsuzluklarla Mücadele”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 442, ss. 77-108.

İLERLEME RAPORU (1998), **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Yönünde İlerlemesi Komisyonu 1998 Yılı İlerleme Raporu.**

İLERLEME RAPORU (2001), **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu.**

İLERLEME RAPORU (2002), **Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine**

İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara.

İMREN, Ebru Şimşek ve GÜVEN, Ahmet (2007), “Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandırın Bir Hak: ‘Bilgi Edinme Hakkı’”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Cilt: 1, ss. 257-272.

İNCE, N. Murat (2001), **Elektronik Devlet: Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkânlar**, DPT Yayınları, Mayıs, Ankara.

İSBİR, Eyyup G. ve ALTUNOK, Hatice (2013), “Kamu Örgütlenme Politikasında Avrupa Birliği Birimlerinin Yeri”, İSBİR, Eyyüp G. (Ed.), **Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar**, TODAİE Yayınları, Ankara, ss. 3-24.

KABAKLI, Ahmet (2002), **Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi**, Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları, İstanbul.

KALAĞAN, Gökhan (2010a), **Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm**, Beta Yayıncılık, Ocak, İstanbul.

KALAĞAN, Gökhan (2010b), “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, **SDÜ Vizyoner Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 65-84.

KALKINMA BAKANLIĞI (2013), **Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.

KARAER, Tacettin (1987a), “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 2, ss. 25-46.

KARAER, Tacettin (1987b), “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, ss. 29-54.

KARAER, Tacettin (1987c), “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, ss. 59-86.

- KARAER, Tacettin (1991), “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 43-65.
- KAZANCI, Metin (1972a), “Yönetmel Örgütlerde Yozlaşma Eğilimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 72-82.
- KAZANCI, Metin (1972b), “Teknokrat Tanımı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, ss. 14-29.
- KAZANCI, Metin (1973), “Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 3, ss. 74-86.
- KAZANCI, Metin (2003), “Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 2, Haziran, ss. 1-16.
- KILAVUZ, Raci ve ARSLAN, Nagehan Talat (2005), “‘Kamu Yönetiminde Bürokrasi Olgusu’ Yozlaşmanın Temel Bir Nedeni Olarak Gizlilik ve Statükocu Uygulamalar”, ARSLAN, Nagehan Talat (Ed.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Seçkin Yayıncılık, Mayıs, Ankara, ss. 53-82.
- KIRÇOVA, İbrahim (2003), **E-devlet Uygulamaları ve Ekonomiye Etkileri**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Ekim, İstanbul.
- KIRIŞIK, Fatih (2008), “Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkının Kamu Yönetiminin İşleyişi Üzerindeki Etkisi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- KONGAR, Emre (2003), “Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss.97-108.
- KURDOĞLU, H. İbrahim (2008), “Türk Kamu Yönetimindeki Denetim Sisteminin Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Açısından İncelenmesi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya.
- KURT, Mustafa ve UĞURLU, Özlem Yaşar (2007), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme

Raporları İçerik Analizi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, ss. 81-109.

KUTLU, Önder (2004), **Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye’de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayınları, Mayıs, Ankara.

KUYAKSİL, Ali (1994), **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963)**, DER Yayıncılık, İstanbul.

KUYUMCU, Volkan (2010), **Türkiye’de İdari Usul Çalışmaları ve Sorunlar**, T.C. Başbakanlık Yayınları, Ankara.

KÜÇÜKYAĞCI, Nazmi (2013), “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bürokrasiyle Mücadelede İşbirliği”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Eylül-Aralık, ss. 23-26.

LEBLEBİCİ, Doğan N., ÖKTEM, M. Kemal ve AYDIN, M. Devrim (2003), “Türkiye’de Kamu Kesiminde Bilgi Teknolojileri Uygulamaları ve E-Bürokrasi: Örgütsel Dönüşüm Üzerimdeki Etkiler”, **Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayınları, Kasım, Ankara, ss. 501-511.

LİPSET, Seymour Martin (2008), “Introduction to Robert Michels’ Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical of Modern Democracy”, DERELİ, Toker (Çev.), **Çalışma ve Toplum**, Sayı: 4, ss. 11-38.

METİN, Abdullah (2012), “Türkiye’de E-devlet Uygulaması ve E-devletin Bürokrasiye Etkisi”, **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 7, Nisan, ss. 97-108.

MIHÇIOĞLU, Cemal (1986), **Bir Yönetim Deneyi**, Ankara Üniversitesi Basın-Yayın Yükseköğretim Yayınları, Ankara.

MIHÇIOĞLU, Cemal (2003), “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 385-395.

MİSES, Ludwing Von (2000), **Bureaucracy**, YAYLA, Atilla (Çev.), Özgürlük Klasikleri, Ankara.

- MUTLUSU, A. Faruk (2001), “Yönetmelik Yapıların Oluşumunu ve Niteliğini Belirleyen Faktörler”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 3, ss. 72-94.
- NARALAN, Abdullah (2008), **E-devlet Algılanışı Üzerine Bir Değerlendirme**, İmaj Yayınları, Ankara.
- ODABAŞ, Hüseyin (2005), “Belge Yönetimi ve Türkiye’de Belge Yönetimi Gereksinimi”, **Bilgi Dünyası**, Cilt: 6, Sayı: 1, ss. 36-57.
- ODABAŞ, Hüseyin ve RUKANCI, Fatih (2004), “Belge Yönetiminin Bir Unsuru Olarak Yazışma Yönetimi” **Türk Kütüphaneciliği Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 4, ss. 385-406.
- OFLUOĞLU, Gökhan ve BÜYÜKYILMAZ, Ozan (2008), “Yabancılaşmanın Teorik Gelişimi ve Tarihsel Süreç İçinde Farklı Alanlarda Görünümleri”, **Kamu-iş Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, ss. 113-144.
- OKTAY, Cemil (1983), **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ÖKE, M. Kemal ve SAY, Sait (2002), “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 235, ss. 97-117.
- ÖKTEM, Mustafa ve CANAN, Kadri (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 139-171.
- ÖKTEN, Serkan (2012), “Türkiye’de Postmodern Kamu Yönetimi Uygulamaları”, **Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi**, Sayı: 5, ss. 227-243.
- ÖNDER, Özgür (2013), **Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm**, Otorite Yayınları, Şubat, Ankara.
- ÖZALP, Ahmet (2009), “Modern Paradigmanın Krizi ve Devlet Üzerine Etkileri”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 1-9.

- ÖZEN, Şükrü (1996), **Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Temelleri**, TODAİE Yayınları, Haziran, Ankara.
- ÖZER, M. Akif (2007), “Liberalizm ve Kamu Yönetiminde Etkinlik”, ERYILMAZ, Bilal, EKEN, Musa ve ŞEN, Mustafa Lütfi (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Ekim, Ankara, ss. 446-474.
- ÖZTEKİN, Ali (2010), **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ağustos, Ankara.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2002), “Kamu Yönetiminde Kırtasiyecilikle Mücadele: Farklı Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 35, Sayı: 4, ss. 43-55.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal (2004), “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 442, ss. 1-26.
- PARLAK, Müslüm ve PARLAK, Zeliha (2012), “Osmanlı Mali Sistemi ve Divan-ı Muhasebata Giden Yol”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 87, Ekim-Aralık, ss. 19-38.
- PEKER, Kadir, YÖRÜKOĞLU, Fuat ve ERYİĞİT, Burak Hamza (2014), “Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 23, ss. 165-188.
- PEKER, Ömer (1991), “Yetkinin Göçerilmesi ve Kullanımı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 1, ss. 39-53.
- PEŞİN, Ferhat (1990), “Yönetim Bilimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62, Sayı: 389, Aralık, ss. 245-276.
- POLAT, Barkın (2011), “E-Devlet Projesi, E-Devlet Projesi Kapsamında Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Uygulamaları ve Yapılması Gerekenlerin Belirlenmesi”, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, **T.C. Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı**, Ankara.
- POLATOĞLU, Aykut (2009), **Türk Kamu Yönetimi**, Yakın Doğu Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Şubat, Ankara.
- RİTZER, George (1992), **Sociological Theory**, TATLİCAN, Ümit (Çev), Third Edition, McGraw-Hill.

- SARAN, Ulvi (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, NOHUTÇU, Ahmet ve BALCI, Asım (Ed.), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I**, Beta Yayıncılık, İstanbul, ss. 37-53.
- SENCER, Muzaffer (1984a), “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 21-44.
- SENCER, Muzaffer (1984b), “Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 2, ss. 46-71.
- SEVİNÇ, İsmail ve ŞAHİN, Ali (2013), “Kamu Çalışanlarının E-devlet Uygulamalarında Karşılaştıkları Sorunların Belirlenmesine Yönelik Karaman İlinde Bir Araştırma”, **SDÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 2, ss. 197-212.
- SOLAKOĞLU, Gönül Budak (1994), “Osmanlı Devlet Örgütünün Weberien Açısından İncelenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 3, ss. 83-100.
- SOYOCAK, Sevinç (2009), “İki Yeni: Neoliberal Hayek, Neomarksist Poulantzas”, **Mülkiye Dergisi**, Cilt: 33, Sayı: 264, ss. 217-231.
- SUNAR, İlkay (1985), “Demokrat Parti ve Popülizm”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 8, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 2076-2086.
- SÜRGİT, Kenan (1968a), “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, ss. 3-17.
- SÜRGİT, Kenan (1968b), “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 1-9.
- SÜRGİT, Kenan (1972), **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ŞAHİN, Ali (1998), “Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi”, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Konya.
- ŞAHİN, Yusuf (2011), **Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**, Murathan Yayınevi,

3. Baskı, Ağustos, Trabzon.

ŞAT, Nur (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Weber Bürokrasisinin Sonu Mu?”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, Aralık, ss. 93-108.

ŞAYLAN, Gencay (1983a), “Cumhuriyet Bürokrasisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 298-308.

ŞAYLAN, Gencay (1983b), “Devlet Yapısı/Türkiye Cumhuriyeti’nde Devlet Yapısının Evrimi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, ss. 388-410.

ŞAYLAN, Gencay (2003), “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 413-429.

TAHTALIOĞLU, Hava (2011), “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Erzurum.

TARHAN, Ahmet Bora (2012), “Türkiye’de Postmodernizm ve Siyasal Değişim”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 4, No: 2, ss. 11-20.

TAYYAR, Ayşegül ve ÇETİN, Birol (2013), “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, ss. 109-122.

TERZİ, Mehmet Akif (2012), **Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur**, Sistem Ofset Yayınları, Ankara.

TODAİE (1966), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TODAİE (1991), **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (KAYA)**, TODAİE Yayınları, Ankara.

TOK, Nafiz ve KOÇAL, Vedat (2013), “Siyasal İktidarın Weberyen Meşruiyet Kaynakları Açısından Bir Adalet ve Kalkınma Partisi Analizi”, **Manas Sosyal**

Araştırmalar Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 8, ss. 101-143.

TOPRAK, Zerrin (1991), “Gayrı Sıhhi Müessese Kapsamına Giren Küçük İşletmeler ve Çevre Sorunları (İzmir Büyük Kent Bütünü İçin Bir Yaklaşım)”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 63, Sayı: 392, ss. 87-106.

TORTOP, Nuri (1983), **Yönetim Bilimi**, “S” Yayınları, Ankara.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin ve ÖZER, M. Akif (2007), **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayıncılık, Ekim, Ankara.

TURAN, İlter (2003), “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim”, AYKAÇ, Burhan, DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (Der.), **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 121-144.

TURGUT, Gönül (2010), “OECD’nin Türkiye’de Düzenleyici Reformlarındaki İşlevi”, GÜLER, Birgül Ayman (Ed.), **Kamu Yönetimi Çalışmaları: Kamu Yönetimi ve Reform**, Ankara, ss. 28-57.

TUTUM, Cahit (1976), “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 4, ss. 9-32.

TUTUM, Cahit (1980), “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 3, ss. 95-107.

TUTUM, Cahit, (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara.

TÜRKSOY, Adnan (2007), “Konaklama İşletmelerinde Mali Başarısızlığa Yol Açan Etmenler”, **Ege Akademik Bakış**, Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 99-115.

TÜSİAD (1983), **Kamu Bürokrasisi**, TÜSİAD Yayınları, Ekim, İstanbul.

UĞUR, Atilla ve ÇÜTCÜ, İbrahim (2009), “E-devlet ve Tasarruf Etkisi Kapsamında VEDOP Projesi”, **Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 1-20.

ULUĞ, Fevzi (2004), “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37,

Sayı: 1, ss. 1-28.

USLU, Şemsettin ve DEMİREL, Yavuz (2002), “KOBİ’lerde Çalışanların Sorunları Üzerine Bir Araştırma”, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 12, ss. 173-184.

WEBER, Max (2005), **Bürokrasi ve Otorite**, Akın, H. Bahadır (Çev.), Adres Yayınları, Mart, Ankara.

YAĞMURLU, Aslı (2004), “Örgüt Kuramları ve İletişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 4, Aralık, ss. 31-56.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1970), “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 20-57.

YAYMAN, Hüseyin (2008), **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhan Kitabevi, Şubat, Ankara.

YAZICIOĞLU, Recep (1995), **Bu Sistem Değişmeli**, Birey Yayıncılık, Mart, Erzincan.

YEŞİLBAŞ, Mehmet (2007), “Toplam Kalite Yönetimi Bir Çıkış Yolu Mu, Hâkim İdeolojilerin Yeni Hizmetkârı Mı?” **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 79, Sayı: 456, ss. 25-53.

YETİŞ, Mehmet (2003), “Marx ve Sivil Toplum”, **Praksis Dergisi**, Sayı: 10, Yaz-Güz, ss. 35-72.

YILDIRIM, Murat (2013), “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, **CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, Ağustos, ss. 353-380.

YILDIZ, Mete (2003), “Elektronik (E)-devlet Kuram ve Uygulamasına Genel bir Bakış ve Değerlendirme”, ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin (Ed.), **Çağdaş Kamu Yönetimi-I**, Nobel Yayınevi, Ekim, Ankara, ss. 305-328.

YILMAZ, Nihat, DOĞAN, Kadir Caner ve İNANKUL, Hakan (2013), “Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**,

Cilt: 27, Sayı: 3, ss. 263-284.

YLMAZ, Abdullah ve KILAVUZ, Raci (2002), “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları Üzerine Notlar”, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, ss. 17-31.

YÖNLENDİRME KOMİTESİ (2002), **Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi**, Ankara.

DİZİN

-A-

Adalet Partisi, 48, 49
 Adalet ve Kalkınma Partisi, 53
 Artı Değer, 17, 40
 Avrupa Birliği, 52, 110, 127, 143,
 144, 147, 150, 156

-B-

Bürokratizm, 58
 Büropatoloji, 37, 39, 58
 Burnham, 22, 26, 27

-C-

Cumhuriyet Halk Partisi, 44, 45, 47

-D-

Demokrat Parti, 47, 48
 Devlet Planlama Teşkilatı, 103, 105,
 120, 128
 Dünya Bankası, 53, 143, 149, 150, 156,
 157
 Düzenleyici Etki Analizi, 135, 136, 146,
 147, 148, 149, 157

-E-

E-devlet, 53, 110, 111, 125, 126, 127,
 128, 129, 130, 133, 139, 146, 147, 160

-G-

Geleneksel Otorite, 29
 Genel Yarar, 14, 15, 16, 17
 Gerontokrasi, 29, 30

-H-

Hegel, 14, 15, 16

-İ-

İdeal Tip, 31, 32, 33

-K-

Kamu Tercihi, 26, 27, 28
 Kapitalizm, 15, 16, 19, 22, 47,

Karizmatik Otorite, 29, 30, 31, 32
 Kul Sistemi, 42,

-M-

Marks, 15, 16, 17, 18
 Merkezîyetçilik, 40, 46, 51, 67, 69, 71,
 87, 90, 102, 106, 109, 110, 148
 Michels, 22, 23, 24
 Mill, 30
 Mises, 20, 21
 Mosca, 22, 24

-O-

Oligarşinin Tunç Kanunu, 22, 23

-P-

Parkinson Kanunu, 37, 38
 Patriyarkalizm, 29
 Patrimonyalizm, 30, 40
 Peter Prensibi, 37, 38, 39, 83

-R-

Rizzi, 22, 24, 25

-S-

Sivil Toplum, 134, 147, 156, 157

-T-

Teknokrat, 48
 Trotsky, 19
 TODAİE, 102, 103, 104, 205, 111, 112,
 114, 116, 120, 152, 153, 159

-Y-

Yabancılaşma, 16, 17
 Yasal-Rasyonel Otorite, 29, 30, 31, 32,
 33, 45, 47
 Yönetici Sınıf, 24
 Yönetimsel Devrim, 25, 26

-W-

Weber, 18, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33,
 34, 35, 39, 57